

Eduskunnan osallistuminen Euroopan rahoitusvakausjärjestelmien päätösten kansalliseen valmisteluun

Eduskunnan ERVV-toimikunnan mietinto

EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 1/2012



EDUSKUNTA

Eduskunnan ERVV-toimikunta

Eduskunnan osallistuminen Euroopan
rahoitusvakausjärjestelmien päätösten kansalliseen
valmisteluun

Perustuslain 96 ja 97 §:n merkitys ja soveltaminen

EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 1/2012



EDUSKUNTA
RIKSDAGEN

ISBN 978-951-53-3409-1 (nid.)
ISBN 978-951-53-3410-7 (PDF)
ISSN 1239-1638

EDITA PRIMA OY, HELSINKI 2012

SISÄLLYSLUETTELO

TOIMEKSIANTO	4
Toimeksiannon tarkennus	4
Muuta valmistelutoimintaa.....	5
TOIMIKUNNAN EHDOTUSTEN YHTEENVETO	6
VAKAUSVÄLINEIDEN PÄÄTÖKSENTEKO	8
ERVV-puitesopimuksen keskeiset määräykset	8
ERVV:n soveltamista koskevat toimintaohjeet	10
EVM:n päätöksenteko	15
Toimikunnan havainnot.....	16
EDUSKUNNAN VAIKUTTAMINEN EU-ASIOISSA	18
ERVV-takauslaki sekä perustuslain 96 ja 97 §.....	20
TOIMIKUNNAN EHDOTUKSET	21
Yleistä.....	21
Eduskunnalle PL 96 §:n mukaisesti toimitettavat ERVV:n ja EVM:n asiat.....	22
Eduskunnalle tiedottamisen oikea-aikaisuus.....	24
ERVV-takauslaki sekä perustuslain 96 ja 97 §.....	24
Perustuslain 97 §:n mukaisesti käsiteltävät asiat	25
Eduskuntakäsittelyn käytännön toteutus.....	26
Julkisuuskysymys.....	27

Toimeksianto

Eduskunnan pääsihteeri asetti 25.10.2011 toimikunnan selvittämään tarvetta antaa tarkentavia ohjeita perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisten menettelyjen soveltamisesta Euroopan rahoitusvakaussäilytysvälineeseen (ERVV) sekä Euroopan vakaussäilytysmekanismin (EVM) sisäisten päätösten kansalliseen valmisteluun. Asettamis päätöksen mukaan perustuslain mukaisten EU-menettelyjen soveltavuus on sinänsä riidaton ja perustuslakivaliokunta on lisäksi vahvistanut tämän äskeisissä lausunnoissaan. Konkreettisen ohjeistuksen laatimista voi kuitenkin pitää perusteltuna, kun odotettavissa on uusien päätöksentekotilanteiden aktualisoituminen mahdollisesti hyvinkin nopealla aikataululla.

Pääsihteeri nimesi toimikunnan jäseniksi seuraavat henkilöt: valiokuntaneuvos Peter Saramo, puheenjohtaja; valiokuntaneuvos Anna Sorto, sihteeri; valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko; valiokuntaneuvos Risto Eerola; neuvotteleva virkamies Minna Hulkkonen (31.12.2011 asti), valtioneuvoston kanslia; finanssineuvos Ilkka Kajaste, valtiovarainministeriö. Toimikunta kutsui pysyväksi asiantuntijakseen valiokuntaneuvos Tuula Kuloveden.

Toimikunnan määräajaksi päätettiin ensin 15.11.2011 ja se jatkettiin myöhemmin 15.1.2012 asti.

Toimeksiannon tarkennus

Toimikunta pyysi 15.11.2011 määräaikansa pidentämisestä seuraavin perustein: ”Toimikunnan asettamisen jälkeen euroalueen valtion- ja hallitusten päämiesten kokous päätti 26.10.2011 tarkistuksista Euroopan rahoitusvakaussäilytysjärjestelyihin. Näiden yksityiskohdat jätettiin valtiovarainministerien johdolla valmisteltaviksi. Työ on edelleen kesken. Tämän lisäksi perustuslakivaliokunta sekä tarkastusvaliokunta ovat tuoreissa lausunnoissaan tehneet huomautuksia Suomen vastuusitoumuksia koskevien valtioneuvoston selvitysten sisältökysymyksistä. Valiokuntien lausunnot aiheuttavat tarvetta lisäselvityksiin myös toimikunnan suositusten valmisteluja varten.” Toimikunta totesi samalla, että ”ennen toimikunnan mietinnön valmistumista mahdollisesti ajankohtaistuvat päätöksentekotilanteet voidaan järjestää ilman erityistä ohjeistusta perustuslain 96 ja 97 §:n säännösten nojalla asianomaisten valiokuntien ja valtioneuvoston kesken sovittavin, tapauskohtaisin järjestelyin”.

Euroopan rahoitusvakaussäilytysjärjestelyjen toiminnan määrittely on ollut pitkällisten neuvottelujen kohteena Euroopan unionin toimielimissä sekä erilaisissa epävirallisissa jäsenvaltioiden, EU:n toimielinten ja muiden vaikuttajien kokoonpanoissa. Suuri valiokunta on 5.12.2011 antanut perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaisen vaiteliaisuusmääräyksen valtioneuvoston U-jatkokirjelmästä (U 27/2011 vp 3.VM), johon sisältyy selvitys EVM-puitesopimuksen valmistelutilanteesta. Tätä kirjoitettaessa ei ole mahdollista luetella tyhjentävästi niitä rahoitusvakaussäilytysjärjestelyjen päätöksen-

tekotilanteita, joihin Suomen tulee ottaa kantaa, ja joiden kansallisen valmistelun menettelyjä pitää selvittää.

Toimeksiannossa mainittujen perustuslain 96 ja 97 §:n lisäksi toimikunta käsittelee myös lyhyesti kysymystä, miten perustuslain 82 §:n sekä Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtioneuvostojen säännökset vaikuttavat valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistoimintaan rahoitusvakausjärjestelyjen päätöksentekoa edeltävänä aikana.

Muuta valmistelutoimintaa

Toimikunnassa käydyn keskustelun seurauksena valtioneuvosto päätti toimittaa suurelle valiokunnalle 25.11.2011 selvityksen (E 99/2011 vp), jossa käsiteltiin euro maiden päämieskokouksen 26.10.2011 päätöksiä. Selvityksessä esitellään suuntaviivat, joita on tarkoitus noudattaa, kun aletaan soveltaa heinäkuun 2011 euromaiden huippukokouksessa päätettyjä ERVV:n uusia instrumentteja. Jälkimarkkinaoperaatioita koskeviin suuntaviivoihin sisältyy ERVV:n lainauskapasiteetin käyttöönotto kokonaisuudessaan. Lisäksi selvityksessä käsitellään 26.10.2011 huippukokouksessa päätetyn ERVV:n lainauskapasiteetin vivuttamisen toimeenpanon vaihtoehtoja. Suuri valiokunta antoi 21.12.2011 asiasta lausunnon valtioneuvostolle (SuVL 9/2011 vp). Lausunnossa valiokunta otti alustavasti kantaa kysymykseen ERVV:n päätöksenteon kotimaisesta valmistelusta.

Rinnan toimikunnan työn kanssa valtiovarainministeriössä on valmisteltu hallituksen esitystä (HE 150/2011 vp) ERVV:lle annettavista valtioneuvostojen säännökset eduskunnan osallistumisesta ERVV:n päätöksenteon kotimaiseen valmisteluun.

Toimikunta on saanut pyynnöstään asiantuntijalausunnon tämän mietinnön 1. luonnoksesta professori Tuomas Ojaselta sekä professori Kaarlo Tuorilta.

Toimikunta katsoo, että voimassa olevat perustuslain säännökset ja niiden soveltamista koskevat oikeusministeriön sekä suuren valiokunnan ohjeet ovat riittävät ERVV:n ja EVM:n asioiden perustuslainmukaisen eduskuntakäsittelyn sekä valtioneuvoston päätöksenteon parlamentaarisen katteen varmistamiseksi. Toimikunta esittää kuitenkin joitakin täydentäviä havaintoja ja ehdotuksia menettelysääntöjen täsmentämiseksi. Mietinnössä on toimikunnan ehdotusten yhteenveto.

Saatuana työnsä päätökseen toimikunta kunnioittaen luovuttaa mietintönsä eduskunnan pääsihteerille.

Helsingissä, 16 päivänä tammikuuta 2012

Hellevi Ikävalko
Tuula Kulovesi

Peter Saramo
Risto Eerola

Ilkka Kajaste
Anna Sorto

Toimikunnan ehdotusten yhteenveto

- Perustuslain 96 ja 97 §:n säännöksiä tulee soveltaa myös ERVV:n ja EVM:n piirissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun. Ne ovat sellaisia muodollisesti unionin toimielinrakenteen ulkopuolella tehtäviä, mutta sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin rinnastettavia päätöksiä, jotka perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan on katsottava ”EU:ssa tehtäväksi päätöksiksi”.
- Perustuslain 96 §:n mukaan on valtioneuvoston vastuulla arvioida omasta aloitteestaan, kuuluuko jokin EU:ssä tehtävä päätös eduskunnan toimivaltaan sekä toimittaa sellaiset asiat eduskunnan käsiteltäväksi viipymättä.
- Perustuslain 96 §:n soveltamisala ratkaistaan samoilla kriteereillä kuin muissakin EU-asioissa. Tulee arvioida, onko eurooppalaisessa toimielimessä tehtävällä päätöksellä vaikutuksia eduskunnalle perustuslain mukaan kuuluvaan lainsäädäntövaltaan, finanssivaltaan tai sopimuksentekovaltaan. Toimikunta viittaa voimassa oleviin oikeusministeriön sekä suuren valiokunnan julkaisemiin ohjeisiin sekä esittää oman arvionsa eräiden ERVV:n ja EVM:n asioiden kuulumisesta eduskunnan toimivaltaan.
- Toimikunta pitää ERVV-takauslain (668/2010) 3 §:ssä olevaa tiedonantomenettelyä ongelmallisena ja ehdottaa siitä luopumista. ERVV:n piirissä tehtävät päätökset, joilla aktivoidaan mm. Suomen eduskunnan jo hyväksymät valtioneuvoston päätökset, tulee saattaa eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 96 §:n mukaisessa menettelyssä. Tiedonantomenettelystä luopuminen voi tulla välttämättömäksi myös EU-tasolla päätettyjen luottamuksellisuusvaatimusten seurauksena.
- Perustuslain 97 §:n mukaista menettelyä on pidettävä ensisijaisena menettelytapana saada asia nopeasti eduskunnan käsiteltäväksi silloin, kun valtioneuvosto kohtaa uudenlaisen eurooppalaisen päätöstilanteen. Valtioneuvosto voi siten turvata toimintansa parlamentaarisen katteen ja samalla laajentaa vastuunkantoa tehtävistä päätöksistä. Suuri valiokunta arvioi kussakin tapauksessa menettelyn asianmukaisuuden.
- Pääministerin selvityksiä suurelle valiokunnalle ennen Eurooppa-neuvoston kokousta sekä sen jälkeen tulee kehittää siltä osin, kuin niissä käsitellään perustuslain 96 §:n tarkoittamaa konkreettista päätösasiaa. Näihin asioihin sovelletaan samat täydellisyys- ja täsmällisyysvaatimukset kuin muihinkin eduskunnan toimivaltaan kuuluviin asioihin.
- Perustuslain 96 §:n tarkoittamia asioita joudutaan toimittamaan eduskunnalle 97 §:n mukaisessa teknisesti kevyemmässä menettelyssä silloin, kun asian kiireellisyys tai luottamuksellisuus sitä vaatii.

- Toimikunta ehdottaa, että valtioneuvoston piirissä selvitetään mahdollisuuksia virtaviivaistaa niitä U-kirjelmien muotoseikkoja, joiden vuoksi U-kirjelmia ei voida toimittaa kiireellisissä tai salassa pidettävissä asioissa.
- Perustuslain 50 §:n 3 momentin säännös EU-asioiden eduskuntakäsittelyä koskevista julkisuuden rajoituksista soveltuu sellaisenaan myös ERVV:n ja EVM:n asioiden käsittelyyn.

VAKAUSVÄLINEIDEN PÄÄTÖKSENTEKO

ERVV-puitesopimuksen keskeiset määräykset¹

ERVV-puitesopimuksen 2 artiklan 1 a kohdassa todetaan, että jos euroalueen jäsenvaltio pyytää toiselta euroalueen jäsenvaltiolta vakauttamista varten rahoitustukea, komissio yhdessä EKP:n ja Kansainvälisen valuuttarahaston (*IMF*) kanssa laatii kyseisen lainansaajan kanssa yhteisymmärryspöytäkirjan (*Memorandum of Understanding, MoU*). Yhteisymmärryspöytäkirjasta päätetään ERVV-puitesopimuksen 10 artiklan 5 a kohdan mukaisesti yksimielisesti. Euroalueen jäsenvaltioiden hyväksytyä yhteisymmärryspöytäkirjan komissio tekee yhdessä EKP:n kanssa markkinatilannearvioon perustuvan ehdotuksen tuen saajalle ehdotettavan tukiohjelman keskeisistä ehdoista. ERVV neuvottelee sen jälkeen rahoitustukiohjelmien yksityiskohtaisista teknisistä ehdoista, joita sovelletaan tuen saajalle tarjottavaan rahoitustukeen. Tuen on vastattava pääkohdiltaan mallirahoitustukiohjelmaa (*Template Financial Assistance Agreements*), jonka euroalueen jäsenvaltiot ovat hyväksyneet. Sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaiset toimintaohjeet muodostavat perustan, jonka pohjalta annettaviin rahoitustukiin liittyvät päätökset. Toimintaohjeita on selostettu jäljempänä.

Artiklan 2 kohdan 2 mukaan euroalueen jäsenvaltiot sopivat, että ERVV valmistelee ja neuvottelee varainhankintansa ehdot.

ERVV voi varainhankintastrategiansa mukaisesti laskea liikkeeseen varainhankintavälineitä, joille on myönnetty erillinen takaus, tai olla osallisena niissä, tai se voi laatia yhden tai useampia ERVV -ohjelmia sellaisten varainhankintavälineiden liikkeeseen laskemiseksi, joille on myönnetty takaus ja joilla rahoitetaan lainoja puitesopimuksen ehtojen mukaisesti. Jollei markkinaolosuhteista muuta johdu, ERVV rahoittaa rahoitustuet siten, että varainhankintavälineillä, joilla laina rahoitetaan, on olennaisilta osin sama rahoitusprofiili määrän, liikkeeseenlaskun ajankohdan, valuutan, takaisinmaksun, viimeisen erääntymispäivän ja korkoperustan osalta (Yhteensovitettu varainhankintastrategia, *Matched Funding Strategy*). Varainhankintastrategiasta, sen koosta ja tarjousaineistosta päätetään artikla 10 kohdan 5 e mukaisesti yksimielisesti.

Jos markkinaolosuhteiden tai ERVV-ohjelman mukaisesti varainhankintavälineiden määrän takia varainhankinta tarkasti yhteensovitetun varainhankinnan pohjalta ei ole mahdollinen, takaajat voivat sallia 4 artiklan 5 kohdan mukaisesti yksimielisesti ERVV:n varainhankinnassa joustoa siten, että sen varainhankintaa ei soviteta yhteen sen antamien lainojen kanssa (Monipuolinen varainhankintastrategia, *Diversified Funding Strategy*). Nyttemmin on ERVV-puitesopimuksen mukaisesti todettu, että tarkasti yhteen sovitettu varainhankinta ei ole mahdollinen.

¹ Tämän kappaleen esitys on lainattu VM:n luonnoksesta HE:ksi ERVV:lle annettavista valtiontakauksista annetun lain muuttamisesta.

Artiklan 2 kohdan 3 mukaan, kun varainhankintavälineitä lasketaan liikkeeseen tai niistä tehdään sopimus ERVV-ohjelman mukaisesti tai itsenäisesti, jokaisen takaajan on annettava takaus. ERVV-puitesopimuksen artiklan 10 kohdan 5 e mukaisesti ERVV-ohjelman ehdoista, koosta ja tarjousmateriaalien hyväksymisestä päätetään yksimielisesti.

Artiklan 2 kohdan 3 mukaan ERVV voi myös pyytää takaajia antamaan takauksia muihin, varainhankintavälineiden liikkeeseenlaskuun läheisesti liittyviin tarkoituksiin, jotka helpottavat korkean luokituksen saamista ERVV:n liikkeeseen laskemille varainhankintavälineille ja sen säilyttämistä sekä ERVV:n tehokasta varainhankintaa. Takaajat tekevät yksimielisesti päätöksen takausten myöntämisestä tällaisiin muihin tarkoituksiin.

Artiklan 2 kohdan 4 mukaan takaajat antavat takauksen ERVV:n liikkeeseen laskemien varainhankintavälineiden maksuaikataulun mukaisten korko- ja pääomamaksujen maksamisesta asianmukaisesti.

Artiklan 2 kohdan 6 mukaan takaajan antama takaussitoumus on peruuttamaton, pysyvä ja sitova.

Artiklan 2 kohdan 7 mukaan, jos euroalueen jäsenvaltiolle tulee sellaisia taloudellisia vaikeuksia, että se pyytää rahoitustukea ERVV:ltä, se voi pyytää muita takaajia hyväksymään, että se ei osallistu takauksen myöntämiseen uusissa ERVV:n velkojen liikkeeseenlaskuissa. Euroalueen jäsenvaltiosta tulee tällöin niin sanottu väistynyt takaaja. Euroalueen jäsenvaltioiden päätös tällaisesta pyynnöstä on tehtävä viimeistään silloin, kun ne päättävät uusista rahoitustukiohjelmissa tai lainoista.

Artiklan 3 mukaan ennen lainaohjelman mukaisen lainan maksamista komissio esittää yhdessä EKP:n kanssa kertomuksen, jossa tarkastellaan sitä, miten kyseinen tuensaajavaltio noudattaa yhteisymmärryspöytäkirjassa ja siihen (mahdollisesti) liittyvässä neuvoston päätöksessä asetettuja ehtoja. Takaajat arvioivat ohjelman noudattamista ja päättävät yksimielisesti, sallivatko ne kyseisen rahoitustuen myöntämisen. Jos takaajat katsovat yksimielisesti, että tuensaaja on noudattanut tukiohjelman ehtoja, ja ovat tyytyväisiä yhteisymmärryspöytäkirjan ehtojen noudattamiseen, ERVV:ää pyydetään tekemään ehdotus yksityiskohtaisiksi lainaehdoiksi. Jos ehdotus hyväksytään, ERVV:ää pyydetään lähettämään lainansaajalle hyväksymisilmoitus, jossa vahvistetaan lainan ehdot. ERVV käynnistää viimeistään lainaohjelman allekirjoittamisen jälkeen menettelyt varainhankintavälineiden liikkeeseen laskemiseksi tai niissä osallisena olemiseksi.

Artiklassa 6 todetaan, että jos ERVV havaitsee, ettei se ole vastaanottanut täysimääräisinä rahoitustuesta erääntyviä maksuja ja sen takia ERVV:n käyttövarat eivät riitä erääntyviin maksuihin, jolle on myönnetty tämän sopimuksen mukainen takaus, se ilmoittaa välittömästi asiasta kullekin takaajalle. ERVV ilmoittaa kullekin takaajalle sen sopimuksen mukaiset, takauskohtaiset osuudet kyseisestä alijäämästä sekä vaatii

kutakin takaajaa suorittamaan ERVV:lle takaajan osuuden alijäämästä. Jos takaajalle esitetään vaatimuksia sen myöntämästä takauksesta tai sille aiheutuu takauksesta kuluja, tappioita, kustannuksia tai maksuvelvollisuuksia ja näiden takausvastuiden kokonaismäärä ylittää annettuun takaukseen liittyvän maksuosuuden, sillä on oikeus saada korvauksia ja hyvityksiä muilta takaajilta tällaisista takausvastuista siten, että kukin takaaja lopulta vastaa ainoastaan vaaditun maksuosuutensa verran takausvastuiden kokonaismäärästä.

Jos takaaja joutuu merkittäviin taloudellisiin vaikeuksiin ja pyytää vakautustukilainaa tai saa taloudellista tukea vastaavasta ohjelmasta, se voi artiklan 8 kohdan 2 mukaan pyytää muita takaajia keskeyttämään sen sitoumuksen myöntää tämän sopimuksen mukaisia uusia takauksia. Jäljelle jäävät takaajat voivat yksimielisesti päättää hyväksyä pyynnön. Siinä tapauksessa väistävää takaajaa ei vaadita antamaan takausta uusille ERVV:n liikkeeseen laskemille varainhankintavälineille tai varainhankintavälineille, joissa ERVV on osallisena. Muutokset eivät vaikuta väistävän takaajan voimassa olevia takauksia koskevaan vastuuseen. Takausasiakirjan (*Deed of Guarantee*) 5. artiklan d kohdan mukaan väistävä takaaja voi myös palata vastaamaan velvoitteistaan.

Kaikki keskeiset päätökset rahoitustukijärjestelystä tehdään yksimielisesti, joko takaajien kesken tai ERVV:n hallituksessa. Takaajat tekevät päätökset rahoitustukijärjestelystä ja sen puitteissa käytettävistä instrumenteista yksimielisesti 10 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Yksimielinen päätös vaaditaan myös rahoitustukijärjestelyyn liittyvän rahoituksen nostoista, rahoitustukijärjestelyn ehtojen muutoksista, siihen kytketyn takausmäärän muutoksista ja keskeisistä ERVV:n varainhankintaa koskevista seikoista, jotka koskevat rahoitustukijärjestelyä. Takaajat valtuuttavat ERVV:n allekirjoittamaan tukea saavalle euroalueen valtiolle rahoitustukisopimuksen edellyttäen, että se on yksimielisesti hyväksytty takaajien kesken. ERVV:n hallitus voi antaa tarkempaa ohjeistusta uusien instrumenttien hinnoittelun, nostojen tai käytön, hallinnoinnin ja talouspoliittisen ehdollisuuden noudattamisen seurannan osalta. Ohjeistuksen hyväksyminen vaatii kuitenkin ERVV:n hallitukselta yksimielisyyttä ja myös takaajat hyväksyvät sen tai siihen tehtävät muutokset yksimielisesti.

ERVV:n soveltamista koskevat toimintaohjeet

ERVV-puitesopimuksen muuttamisen jälkeen ERVV-puitesopimuksen soveltamiseen liittyviä kysymyksiä on täsmennetty edelleen. Euroalueen valtioiden tai hallitusten päämiehet hyväksyivät 26 päivänä lokakuuta 2011 Brysselissä pidetyssä huipukokouksessa ERVV:n toimintaohjeet (*Guidelines*) näiden ERVV-puitesopimuksen muutoksen mukaisten uusien instrumenttien käyttöön liittyvistä menettelyistä ja niiden kapasiteetin laajentamisesta eli niin sanotusta vivuttamisesta. Tarkoituksena on nostaa ERVV:n tosiasiallista rahoituskapasiteettia jäsenmaille moninkertaiseksi. ERVV:n toimintaohjeita on valmisteltu edelleen, jotta ERVV:n rahoituskapasiteetin lisääminen voidaan toteuttaa olemassa olevien instrumenttien puitteissa. Asiasta on

informoitu eduskuntaa (E 99/2011 vp). Seuraavassa kuvataan tarkemmin toimintaohjeiden sisältöä.

Rahoituslaitosten pääomittaminen

ERVV:stä voidaan myöntää jäsenvaltioille rahoitusta rahoituslaitosten pääomittamiseksi. Tähän liittyvä ehdollisuus on yksityiskohtaisempaa kuin silloin, kun on kysymys makrotaloudellisten sopeutusohjelmien rahoituksesta. Kuten normaalisti politiikkaympäristön tulee olla terve ja vakaussopimuksen velvoitteita on noudatettava. Myös rahoitussektorin tulee olla yleisesti ottaen kunnossa. Tukea voidaan harkita, jos asianomainen rahoituslaitos on systeemisesti tärkeä ja sen vaikeudet voivat uhata rahoitusvakautta. Ensisijaisesti tuen olisi tultava yksityiseltä sektorilta ja toissijaisesti asianomaiselta jäsenvaltiolta. Edellä mainittujen ehtojen lisäksi tukeen liittyy myös erityisehtoja, jotka koskevat valtiontukia ja asianomaista rahoituslaitosta sekä asianomaisen maan rahoitussektorin rakenneuudistuksia.

Rahoitus tapahtuisi asianomaisen valtion välityksellä. Tukea ei kohdisteta suoraan rahoituslaitokselle. Tästä huolimatta ERVV:n laina-asiakirjoihin tulee kirjata myös rahoituslaitoskohtainen ehdollisuus. Edunsaajavaltiolle mahdollisesti koituvat taloudelliset hyödyt tulisi ottaa huomioon ERVV:n lainojen hinnoittelussa.

Aloitteen täytyy tulla asianomaiselta hallitukselta, jonka tulee osoittaa, mikä on se rahoituslaitos, jolle laina ohjataan. Pyyntö osoitetaan euroryhmän puheenjohtajalle. Tämän jälkeen komissio ja EKP tekevät riippumattoman arvioinnin. Tarpeen mukaan siihen osallistuvat eurooppalaiset valvontaviranomaiset (Euroopan pankkiviranomainen, Euroopan arvopaperiviranomainen, Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen). Asianomainen hallitus osoittaa lainan saavat rahoituslaitokset sekä sen mitä instrumenttia on syytä käyttää. Rahoituslaitoksille tehdään myös stressitestit. ERVV:n tehdessä päätöstä asiasta komissio arvioi myös valtiontukinäkökohtia. Päätöksen lainasta tekee euroryhmä ERVV:n esityksen perusteella. Ehdollisuudesta, jonka tulee olla sekä rahalaitos- että maakohtaista, raportoidaan yhteisymmärryspöytäkirjassa, jonka valmistelevat komissio, EKP ja eurooppalaiset valvontaviranomaiset. Dokumentaatiosta ja seurannasta vastaa ERVV. Euroryhmätyöryhmä ja ERVV:n hallitus päättävät yksimielisesti ERVV:n esityksestä lainan maksatuksesta.

Joukkovelkakirjalainojen ostaminen jälkimarkkinoilta

Välineen tarkoitus on tukea valtionlainamarkkinoiden toimintaa ja hinnoittelua poikkeusoloissa sekä poistaa epävarmuutta markkinoiden muodostuessa ohuiksi. Tuen käyttöön liittyvä ehdollisuus perustuu EKP:n analyysiin ja jäsenvaltioiden yhteiseen päätökseen, jonka taustalla ovat poikkeukselliset rahoitusmarkkinaolosuhteet ja rahoitusvakauteen kohdistuvat riskit. Välineen käyttö edellyttää asianomaiselta jäsenvaltiolta uudistustoimia, jotka on eritelty yhteisymmärryspöytäkirjassa. EU-tason seurantakehikko määrittää soveltuvuuden etukäteen. Tähän sisältyvät

vakaus- ja kasvusopimuksen sitoumusten noudattaminen, kestävä julkinen velka, tasapainottomuusmenettelyn sitoumusten noudattaminen, pääsy kansainvälisille pääomamarkkinoille kohtuullisin ehdoin, kestävä ulkoinen rahoitusasema sekä pankkisektorin vakavaraisuus.

Jäsenvaltio esittää pyynnön pääsystä ohjelmaan euroryhmän puheenjohtajalle. EKP osoittaa euroryhmän työryhmälle ennakkoarvioituksen riskeistä. Komissio valmistelee välittömästi (parin päivän aikana) yhdessä EKP:n kanssa yhteisymmärryspöytäkirjan, jossa todetaan rahoituksen kesto, sopeutustarpeet sekä vaadittavat rakenneuudistukset. Euroryhmä ja ERVV:n hallitus hyväksyvät tähän liittyvän yhteisymmärryspöytäkirjan sekä tukiohjelman yksimielisesti.

Jälkimarkkinaohjelmaan varataan käytettävissä oleva ERVV:n lainakapasiteetti kokonaisuudessaan, jolloin ERVV hakee takaukset kerralla koko lainanantokapasiteetille. Takausten käsittely kansallisissa parlamenteissa tulee tapahtua nopeasti ja luottamuksellisesti jälkimarkkinaohjelman yksityiskohtien osalta.

Suomen osalta menettely tarkoittaa sitä, että jälkimarkkinaohjelmaan osoitettaisiin takausvaltuus, joka olisi määrältään koko jäljellä olevan takausvastuun pääoman, kulujen ja niille myönnettävän ylitakauksen osalta n. 12 miljardin euron suuruinen. Takaus kattaa pääoman lisäksi varainhankintaohjelman korot eli yhteensä arviolta 18,2 miljardia euroa.

Komissio arvioi yhdessä EKP:n kanssa yhteisymmärryspöytäkirjassa määritetyn ehdollisuuden toteutumista ja raportoi siitä säännöllisesti euroryhmälle ja euroryhmän työryhmälle. Jokainen poikkeama johtaa ohjelmaa koskevaan uuteen harkintaan ja voi aiheuttaa muutoksen yhteisymmärryspöytäkirjassa ja ehdollisuudessa tai keskeyttää jälkimarkkinaostot kokonaan. Euroryhmä ja euroryhmän työryhmä arvioivat ohjelman jatkoa kuukausittain.

Joukkovelkakirjalainojen ostaminen liikkeeseenlaskusta

Tavoitteena on varmistaa, että jäsenvaltio, joka on jo ERVV-ohjelmassa tai hyödyntää ennaltaehkäisevää rahoitusta, voi pysyä markkinoilla. Tähän liittyy monia etuja. Markkinainterventiot edellyttävät huolellista suunnittelua ja ajoitusta, josta olisi vastuussa asianomainen jäsenvaltio tai ERVV. ERVV:n osuus ei saisi ylittää 50 prosenttia huutokaupattavien velkakirjojen määrästä.

Jäsenvaltio voi saada ERVV:n rahoitustukea joko makrotaloudellisen sopeutusohjelman tai ennaltaehkäisevän ohjelman yhteydessä, jolloin rahoitustuki täydentää ohjelman perusrahoitusta. Jos tällä tavoin ei saada katettua rahoitusvajausta, se katetaan normaalilla ERVV:n rahoitustuella. Kun euroryhmän työryhmä ja ERVV:n hallitus hyväksyvät jotakin maata koskevan ohjelman, tulisi siinä yhteydessä varautua tähän lähestymistapaan ja sisällyttää se jo tukiohjelmaksi koskevaan sopimukseen. Euroryhmän työryhmä ja ERVV:n hallitus päättävät näistä operaatioista yksimielisesti.

sesti ERVV:n esityksestä sen jälkeen, kun komissiosta on saatu ehdollisuutta mukaan lukien velkakestävyysnäkökohtia koskeva raportti. Jos kysymys on ennaltaehkäisevästi ohjelmasta tämän välineen käyttö käynnistää yhteisymmärryspöytäkirjan ehdollisuuden uudelleenarvioinnin ja kysymyksen lisä uudistuksista. IMF:n osallistumista seurantaan pyritään edistämään.

Ennakollinen tuki

ERVV:n tarkoituksena on tukea tervettä talouspolitiikkaa ja ehkäistä kriisitilanteita etukäteen varmistamalla tuen saanti rahoitusmarkkinoilla esiintyvien ongelmien varalta. Koska kysymys on varautumisvälineestä, on katsottu, että menettelyt voivat olla astetta kevyempiä, mutta samalla tiukasti ehdollisia. Ennakollista tukea koskevaa instrumenttia käytetään väliaikaisten shokkien hoitamiseen ja kriisin ehkäisemiseen. Tämä vaikuttaa varojen mitoitukseen, jonka tulee olla riittävä markkinoiden luottamuksen saamiseksi, esimerkiksi 2–10 % bruttokansantuotteesta.

Ehdollisuus voi erota tapauksen mukaan. Jos tukea saava jäsenvaltio on kovin haavoittuva, tulisi tuelle asettaa myös jälkikäteisehtoja, jolloin konsultoitaisiin komissiota ja EKP:ta korjaavien toimien käyttöön otosta. Väline olisi käytössä vuoden ajan, jonka jälkeen se voitaisiin uusiksi kahdeksi puolen vuoden mittaiseksi jaksoksi. Komissio seuraisi kehitystä tehostetusti tänä aikana.

Menettely käynnistyisi siten, että asianomainen jäsenvaltio pyytää tukea euroryhmän jäseniltä, jotka antavat komissiolle ja EKP:lle tehtäväksi arvioida rahoitukseen liittyviä riskejä ja korjaavien toimien tarvetta. Euroryhmän jäsenet päättävät yksimielisesti ERVV:n ehdotuksesta tuen myöntämisestä. Jotta se voidaan toimittaa nopeasti, tarvitaan vain yhteisymmärryspöytäkirja ja rahoitustukisopimus, jossa määritetään tarpeelliset toimintamallit. Komissio ja EKP raportoivat joka kolmas kuukausi. Mikäli jäsenvaltio poikkeaa ehdoista tai sitoumukset eivät riitä, voivat euroryhmän jäsenet saatuaan komission ja EKP:n analyysin ja ERVV:n esityksen keskeyttää rahoituksen. Tällöin siirrytään normaaliin rahoitustukeen. Asianomainen jäsenvaltio tekee aloitteen rahoitustuen aktivoinnista ja informoi ERVV:tä tästä vähintään viikkoa aikaisemmin. Nostoerän suuruus on määritetty alkuperäisessä päätöksessä. Sitä koskevat samat ehdot kuin yleensä ERVV-lainoissa. Euroryhmän työryhmä arvioi MoU:n ehdollisuutta ja ohjelmaa ERVV:n ehdotuksen pohjalta, jolloin otetaan huomioon komission ja EKP:n analyysi. Euroryhmätyöryhmä tekee päätökset tapauskohtaisesti.

ERVV:n kapasiteetin laajennus

Euroryhmä hyväksyi 29 päivänä marraskuuta 2011 euroalueen huippukokouksessa 26 päivänä lokakuuta 2011 päätetylle ERVV:n kapasiteetin laajentamiselle (eli niin sanotulle vivutukselle) kaksi eri käytännön toimintamallia. Näitä toimintamalleja voidaan tarvittaessa käyttää rinnakkain, markkinatilanteesta riippuen.

Ensimmäisessä toimintamallissa ERVV rahoittaa jäsenmaille rajoitetun suojaustodistuksen (*Partial Protection Certificate, PPC*), joka voidaan liittää jäsenvaltion joukkovelkakirjaemissioon. Sijoittajat saisivat emission yhteydessä suojaustodistuksen, joka kattaisi suunnitelman mukaisesti 20–30 prosenttia lainapääomasta maksuhäiriötilanteessa. Suojaustodistus olisi myös jälkimarkkinakelpoinen rahoitusväline. Saadakseen maksun mahdollisessa maksuhäiriötilanteessa, suojaustodistuksen haltijalla tulee kuitenkin olla aina myös kyseessä olevan jäsenvaltion joukkovelkakirjoja omistuksessaan. Järjestely toteutettaisiin käytännössä järjestelyä varten perustettavan erillisyhtiön kautta. ERVV:n rahoitus toteutuisi ennakollisen tuen muodossa, jossa olisi erillinen toimintamalli suojaustodistusta varten. Vivuttamisella tavoiteltu ERVV:n kapasiteetin laajennus olisi siten 3–5 -kertainen.

ERVV:n kapasiteetin laajentamisen toisessa toimintamallissa ERVV:n perustama erityisrahoitusyhtiö ostaisi edunsaajamaiden joukkovelkakirjoja ensi- ja jälkimarkkinoilta. Edunsaajamaan mahdollisessa maksukyvyttömyystilanteessa ERVV ja edelleen sen takaajavaltiot kantaisivat luottotappiot ensimmäisinä tiettyyn rajaan asti. Tämän rajatun riskinjakomekanismin on tarkoitus olla sijoittajille suoraa edunsaajamaiden velkakirjaostoa houkuttelevampi ja mahdollistaa siten ERVV:n tukikapasiteetin laajentaminen. Toimintamallin tuoma ERVV kapasiteetin laajennus riippuisi saatavan ulkoisen rahoituksen määrästä ja hinnasta.

Tämä toinen toimintamalli toteutettaisiin käytännössä ERVV:n perustaman Luxemburgin lainsäädännön mukaisen erityisrahoitusyhtiön kautta. ERVV tarjoaa yhtiölle edullista lainaa, jonka etuoikeusasema on kaikista heikoin. Yhtiön muu rahoitus hankittaisiin institutionaalisilta sijoittajilta, yksityisiltä sijoittajilta, valtioiden sijoitusrahastoilta, keskuspankeilta, pankeilta ja mahdollisesti IMF:ltä. Erillisyhtiön joukkovelkakirjaostot noudattaisivat ERVV:n toimintaohjeita joukkovelkakirjaostojen osalta. Myös rahoituslaitosten tukeminen voisi tapahtua erityisrahoitusyhtiön kautta. ERVV voisi olla tässä mallissa velkojana joko erityisrahoitusyhtiölle tai jäsenmaalle. Kaikkiin ostoihin liittyisi ERVV:n tavoitteiden mukainen ehdollisuus.

Kapasiteetin laajentamisen toimintamalleissa hyödynnettävät erillisyhtiö ja erityisrahoitusyhtiö eroavat yhtiöoikeudellisesti ja omistusrakenteeltaan jossain määrin toisistaan. Suojaustodistukset liikkeelle laskeva ja niitä hallinnoiva erillisyhtiö on Euroopan unionin oikeuden asettamien vaatimusten mukaan omistukseltaan ja päätöksenteoltaan riippumaton ERVV:stä. Kansainvälisen rahoitusmarkkinakäytännön mukaisesti erillisyhtiön enemmistöomistajana toimii tätä tarkoitusta varten perustettu itsenäinen hallinnointisyhtiö. Yhtiön hallituksen enemmistö koostuu ERVV:stä riippumattomista jäsenistä. ERVV on erillisyhtiön vähemmistöosakkeenomistajana. ERVV:llä on oikeus nimetä edustajansa yhtiön hallitukseen ja yhtiön toimintaa koskevien merkittävimpien päätösten tekeminen edellyttää ERVV:n nimitämän hallituksen jäsenen hyväksyntää. Tällaisia päätöksiä olisivat yhtiön purkaminen, asettaminen selvitystilaan, lakimääräisen maksukyvyttömyysmenettelyn aloittaminen ja suojaustodistusten liikkeellelaskuun liittyvien asiakirjojen muuttaminen.

Kapasiteetin laajentamisen toisessa toimintamallissa hyödynnettävä erityisrahoitusyhtiö olisi ERVV:n täysin omistama tytäryhtiö ja sen hallituksen muodostaisivat ERVV:n nimeämät henkilöt. Erityisyhtiöön sovellettava Luxemburgin lainsäädäntö mahdollistaa yhtiön sisälle perustettavat erillisosat, jotka ovat yhtiön velkoihin nähden itsenäisiä omaisuusmassoja ja voivat vastata itsenäisesti yhtiön liikkeelle laskemista rahoitusvälineistä.

Toimintamalleissa hyödynnettävien erillisyhtiön ja erityisrahoitusyhtiön kustannuksista vastaa ERVV. Kustannusten kattamisesta päättää ERVV:n hallitus vastaavalla tavalla kuin muidenkin ERVV:n toimintaan liittyvien kustannusten osalta. ERVV:n edustajina erillisyhtiön ja erityisrahoitusyhtiön hallituksissa toimivat henkilöt toimivat Luxemburgin lainsäädännön edellyttämien toimivalta- ja vastuusäännösten mukaan. ERVV:n hallitus on edellyttänyt, että kaikki merkittävät yhtiöiden toimintaa koskevat ratkaisut tuodaan ERVV:n hallituksen käsiteltäväksi.

EVM:n päätöksenteko

EVM:lla on EVM-sopimuksen 4 artiklan mukaan hallintoneuvosto, johtokunta, toimitusjohtaja sekä muu tarvittava henkilöstö. Hallintoneuvoston ja johtokunnan päätöksenteko edellyttää, että läsnä on vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä, jotka edustavat vähintään kahta kolmasosaa äänioikeuksista. Päätökset tehdään joko keskinäisellä sopimuksella, mikä edellyttää äänestykseen osallistuvien yksimielisyyttä, tai määräenemmistöllä (80 prosenttia annetuista äänistä) tai yksinkertaisella enemmistöllä.

Tätä kirjoitettaessa on vielä ratkaisematta kysymys kiireellisen menettelyn käyttöönotosta, josta päätettiin 8. – 9.12.2011 pidetyssä euroalueen päämiesten kokouksessa Suomen eduskunnan suostumusta koskevan alaviitteen kera. Ehdotuksen mukaan hallintoneuvoston puheenjohtaja voisi päättää kiireellisestä menettelystä, jolloin tehdään päätöksiä 85 prosentin määräenemmistöllä, kun Euroopan komissio ja EKP molemmat toteavat, että rahoitusavun myöntämistä tai toteutusta koskevan päätöksen tekemättä jättäminen aiheuttaisi merkittäviä riskejä koko euroalueen rahoitusvakaudelle. Kysymys kiireellisen menettelyn käyttöönotosta on tarkoitus ratkaista hvyissä ajoin ennen maaliskuun 2012 euroryhmän päämieskokousta.

Kukin EVM:n jäsenvaltio nimittää 5 artiklan mukaan hallintoneuvoston jäsenen ja varajäsenen siten, että hallintoneuvoston varsinaisena jäsenenä toimii kyseisen valtion valtiovarainministeri. Hallintoneuvosto valitsee puheenjohtajakseen joko euroryhmän puheenjohtajan tai jonkun hallintoneuvoston jäsenen. Talous- ja rahoasioista vastaava komission jäsen, EKP:n pääjohtaja sekä euroryhmän puheenjohtaja (jos tämä ei ole hallintoneuvoston jäsen) saavat osallistua hallintoneuvoston kokouksiin tarkkailijoina. Lisäksi kutsutaan tapauskohtaisesti tarkkailijoita osallistumaan hallintoneuvoston kokouksiin.

Hallintoneuvosto päättää seuraavista kysymyksistä keskinäisellä sopimuksella, ts. yksimielisesti (tai mahdollisesti kiireellisissä tapauksissa 85 prosentin määränemmistöllä):

- uusien osakkeiden liikkeeseen lasku muutoin kuin nimellisarvoisena;
- vaadittaessa maksettavaa pääomaa koskevat maksuvaatimukset;
- peruspääoman muuttaminen ja enimmäislainanantokyvyn mukauttaminen;
- peruspääoman jakoperusteen tarkistaminen;
- päätös vakaustuen antamisesta, sen ehdoista ja välineistä sekä niiden ehdoista;
- Euroopan komission valtuuttaminen neuvottelemaan EKP:n kanssa rahoitusapuun liittyvistä talouspoliittisista ehdoista;
- rahoitusavun hinnoittelupolitiikka;
- käytettävissä olevien rahoitusapuvälineiden luettelon tarkistaminen;
- päätös ERVV:n tuen siirtämisestä EVM:lle koskevista järjestelyistä;
- uusien EVM:n jäsenten hyväksyminen sekä siihen liittyvät perussopimuksen mukautukset;

Määränemmistöllä hallintoneuvosto päättää seuraavista kysymyksistä:

- uusien jäsenten liittymisen tekniset yksityiskohdat;
- hallintoneuvoston puheenjohtajan valinta;
- EVM:n ohjesäännön sekä hallintoneuvoston ja johtokunnan työjärjestysten sekä johtokunnan jäsenten esteellisyysääntöjen hyväksyminen;
- toimitusjohtajan nimitys ja toimikausi;
- rahastojen perustaminen;
- tilinpäätös, tilintarkastajien valinta;
- hallintoneuvoston tai johtokunnan jäsenten tai toimitusjohtajan koskemattomuuden pidättäminen;
- EVM:n henkilöstön verotusjärjestelmä;
- kaikki muut päätökset, joista ei ole erikseen määräyksiä puitesopimuksessa.

Kukin EVM:n hallintoneuvoston jäsen nimittää EVM-sopimuksen 6 artiklan mukaan johtokuntaan yhden jäsenen ja yhden varajäsenen. Talous- ja raha-asioista vastaava Euroopan komission jäsen sekä EKP:n puheenjohtaja voivat kukin nimittää yhden tarkkailijan johtokuntaan. Lisäksi johtokuntaan voidaan tapauskohtaisesti kutsua muita tarkkailijoita.

Johtokunta tekee päätöksensä määränemmistöllä, jollei sopimuksessa muutoin määrätä.

Toimikunnan havainnot

ERVV:n sekä EVM:n perustavat sopimukset ovat rakenteiltaan erilaiset. ERVV-puitesopimusta voidaan ymmärtää luxemburgilaisena osakeyhtiönä toimivan ERVV:n

osakkaiden välisenä sopimuksena, jossa ensisijaisesti määrätään osakkaiden keskinäisistä taloudellisista vastuista ja sitoumuksista. ERVV:n päätöksenteko määräytyy muodollisesti Luxemburgin yhtiölainsäädännön mukaan. Käytännössä ERVV:n osakkaat ovat kuitenkin EU:n jäsenvaltioita ja ERVV:n päätökset tehdään tosiasiallisesti euroryhmän eri kokoonpanoissa. Lissabonin sopimuksen mukaan euroryhmä on euromaiden ministeritasoinen epävirallinen kokous. Käytännössä päätöksenteko tapahtuu erilaisissa kokoonpanoissa (päämieskokous, valtiovarainministerien kokous, korkeista virkamiehistä koostuva euroryhmän työryhmä) ja myös etäkokouksina.

Toimikunnan toimeksiannon kannalta oleellista on se, että ERVV:n ne päätökset, joilla luodaan oikeudellisesti sitovia määräyksiä tai tehdään jäsenvaltioiden rahoitusasemaan vaikuttavia sitoumuksia, on tehtävä kokoonpanossa, johon kuuluu kunkin jäsenvaltion hallituksen edustaja, Suomesta joko pääministeri, valtiovarainministeri tai muu valtioneuvoston jäsen tai valtioneuvoston ohjausvallassa oleva virkamies. EVM-sopimuksen päätöksentekosäännöt noudattavat tavanomaista kansainvälisen rahoituslaitoksen mallia. Päätöksentekijöinä toimivat hallintoneuvoston jäseninä valtiovarainministerit tai heidän sijaisensa sekä johtokunnassa valtiovarainministerien valitsemat asiantuntijat.

Perustuslain 96 ja 97 §:n soveltamisen kannalta tarkasteltuna ERVV:ssä ja EVM:ssä tehtävät, eduskunnalle oleelliset päätökset ovat sellaisia, joihin valtioneuvosto osallistuu ja joista se pääsääntöisesti saa tiedon ennakolta. Läheisen asiallisen yhteyden vuoksi voidaan myös pitää riidattomana, että ERVV:n ja EVM:n päätökset ovat sellaisia Euroopan unionissa päätettäviä tai valmisteltavia asioita, joita tarkoitetaan perustuslain 96 ja 97 §:ssä.

EDUSKUNNAN VAIKUTTAMINEN EU-ASIOISSA

Perustuslain 96 §:n säännöksen tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa kaikkien niiden Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen. Säännöksessä tarkoitettua muodollista edellytystä (”säädos, sopimus tai muu toimi”) on siten tulkittava eduskunnan aseman turvaavalla tavalla laajasti. Aineellisesti eduskunnan toimivallan kannalta keskeisiä ovat erityisesti lainsäädännön alaan kuuluvat asiat. (HE 1/1998 vp).

Perustuslain 96 §:n esitöissä ei ole nimenomaisesti käsitelty kysymystä muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien EU:ssa tehtävien päätösten kuulumisesta pykälän soveltamisalaan. Käytännössä eduskunnan käsiteltäväksi on saatettu perustuslain 96 §:n mukaisessa järjestyksessä unionin talousarviota koskevat ehdotukset. Sanotussa järjestyksessä on käsitelty myös sellaisia unionin toimenpideohjelmia, joiden on katsottu vaikutuksiltaan koskettavan merkittävästi eduskunnan budjettivaltaa.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan (PeVM 1/1998 vp, s. 27/I; myös esim. PeVL 5/2011 vp) mukaan perustuslain 96 §:n säännös soveltuu myös unionista muodollisesti riippumattomien mutta siihen asiallisesti rinnastettavien toimielinten päätösten kansalliseen valmisteluun. Lausunnossaan PeVL 23/2002 vp, perustuslakivaliokunta totesi perustuslain säännöksen soveltuvan myös nk. avoimeen koordinaatioon, jossa unionissa hyväksytään muodollisesti velvoittamattomat, mutta tosiasiallista ohjausvaltaa omaavat lainsäädännön vertaisnormit.

Perustuslain 97 §:n mukaan eduskunnan suuren valiokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys asioiden valmistelusta Euroopan unionissa, pois lukien ulkoasiainvaliokunnan toimialaan kuuluvat yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan asiat.

Perustuslain 97 § antaa suurelle valiokunnalle laajat mahdollisuudet ottaa niin halutessaan kantaa Suomen toimintaan myös sellaisissa EU:ssä päätettävissä asioissa, jotka eivät tarkkaan ottaen ”sisältönsä puolesta kuuluisi eduskunnan toimivaltaan”. Vastaavasti säännös antaa valtioneuvostolle velvollisuuden ja mahdollisuuden saattaa eduskunnan käsiteltäväksi EU:n asioita silloin, kun pitää tätä perusteltuna esimerkiksi asiaan liittyvien periaatteellisten tai poliittisten syiden vuoksi. Säännöksen sanamuoto painottaa valtioneuvoston oma-aloitteisuutta EU-asioiden tuomisessa suureen valiokuntaan. Perustuslain 97 §:n mukaisesti käsiteltävien asioiden määrittely on vuosien saatossa vakioitunut siten, että suuri valiokunta ja valtioneuvosto ovat antaneet ’pysyvät ohjeet’ siitä, milloin asia on syytä tuoda pykälän mukaisesti valiokunnan käsiteltäväksi (SuVL 2/2008 vp; OM:n julkaisu 2008:1).

Suuri valiokunta on käytännössä hyväksynyt perustuslain 96 §:ssä tarkoitettujen asioiden toimittamista valiokuntaan poikkeuksellisesti myös 97 §:n mukaisessa,

teknisesti kevyemmässä menettelyssä silloin, kun esimerkiksi asian kiireellisyys on sitä vaatinut. Eduskunnan kannalta tiedonsaannin oikea-aikaisuus on muotoa tärkeämpi.

Toimikunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota perustuslain 96 §:ssä tarkoitettujen U-kirjelmien sekä 97 §:n mukaisten selvitysten (E-kirjelmien) teknisiin eroihin. Valtioneuvostosta annetun lain mukaan U-asioiden eduskuntakäsittelyn vireille panevat kirjelmät päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Nämä kirjelmät käännetään ruotsiksi ja toimitetaan eduskunnalle painettuina valtiopäiväasiakirjoina. E-asiassa alkuperäinen valtioneuvoston selvitys on todellisuudessa yleensä yksittäisen ministeriön kirje, jota yleensä ei käännetä ruotsiksi. Valtioneuvoston täydentävät ns. jatkokirjelmät tuotetaan sekä U- että E-asioissa tekstinkäsittelyohjelmalla eikä niitä yleensä käännetä ruotsiksi.

Eduskunnassa U- ja E-asioiden käsittelytavat poikkeavat toisistaan eräiden yksityiskohtien osalta. U-asioissa puhemies päättää, mitkä erikoisvaliokunnat käsittelevät asian valmistelevasti suurta valiokuntaa varten. Lausunnon antaminen on silloin erikoisvaliokunnille yleensä pakollista. Asian vireille tulosta sekä lausuntovaliokunnista ilmoitetaan täysistunnossa. E-asiat lähettää erikoisvaliokuntiin suuri valiokunta yleensä ”mahdollisia toimenpiteitä varten”, jolloin erikoisvaliokunnat päättävät itsenäisesti, antavatko ne lausunnon. Suuri valiokunta on omaksunut käytännön, jonka mukaan se yleensä hyväksyy muodollisen kannanoton (yleensä lausuman) U-asioissa, mutta E-asioissa yleensä tyytyy lähettämään erikoisvaliokuntien lausunnot valtioneuvostolle tiedoksi. Erikoisvaliokuntien lausunnot suurelle valiokunnalle sekä suuren valiokunnan lausunnot valtioneuvostolle julkaistaan painettuina valtiopäiväasiakirjoina sekä eduskunnan verkkosivuilla suomeksi. Suuren valiokunnan lausumat ovat pöytäkirjaan otettuja ponsimuotoisia kannanottoja.

Käsitellessään valtioneuvoston kirjelmää luonnoksesta Euroopan vakausmekanismin perustamista koskevaksi valtiosopimukseksi perustuslakivaliokunta katsoi (PeVL 1/2011 vp – U 6/2011 vp), että EVM:n päätökset esimerkiksi laina-avun myöntämisestä ovat luonteeltaan ja taloudellisilta vaikutuksiltaan niin merkittäviä, että eduskunnan tiedonsaanti ja osallistuminen vakausmekanismin puitteissa tehtäviin päätöksiin on turvattava esimerkiksi edellyttämällä asianomaisen ministerin informoivan eduskuntaa ennen EVM:n hallintoneuvoston kokouksia. Käsitellessään ehdotusta ERVV-sopimuksen tarkistamisesta perustuslakivaliokunta katsoi (PeVL 5/2011 vp – HE 31/2011 vp), että eduskunnan riittävästä ja ajantasaisesta informoimisesta on jo finanssivallan kokonaisuuden kannalta pidettävä huolta perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisilla menettelyillä (vrt. PeVL 49/2010 vp, s. 4–5).

Lausunnossaan (SuVL 9/2011 vp) suuri valiokunta katsoo, että euroryhmässä, euroryhmän päämieskokouksessa, euroryhmän työryhmässä ja ERVV:n hallituksessa sekä tulevaisuudessa EVM:n vastaavissa toimielimissä tehtävät päätökset ovat sellaisia valtiosäännön tarkoittamia toimia, jotka tulee saattaa eduskunnan ennakkollisesti

käsiteltäväksi perustuslain 96 §:n mukaisesti, jos ne sisältönsä puolesta kuuluvat eduskunnan toimivaltaan.

ERVV-takauslaki sekä perustuslain 96 ja 97 §

ERVV:lle annettavista valtioneuvostokausista annetun lain (668/2010) mukaan valtioneuvosto antaa eduskunnalle tiedonannon ennen, kuin se tekee päätöksen valtioneuvoston antamisesta ERVV:n velkasitoumusten vakuudeksi. Valtioneuvoston päätös sekä sitä edeltävä tiedonanto annetaan sen jälkeen, kun ERVV:ssä tai euroryhmässä on tehty päätös jonkin tukitoimenpiteen käynnistämisestä ja sen rahoittamisesta. Valtioneuvoston tulee perustuslain 96 §:n mukaan saattaa ERVV:ssä tai euroryhmässä tehtävä päätös ennalta suuren valiokunnan käsiteltäväksi.

Edellä kuvattu järjestely on pulmallinen. ERVV-takauslaki antaa eduskunnalle mahdollisuuden estää Suomen osallistumisen toimenpiteeseen, josta on – Suomen hallituksen myötävaikutuksella – jo päätetty ERVV:ssä. Järjestely merkitsee, että Suomen osallistuessa sellaiseen ERVV:n päätökseen, josta seuraa tarve antaa Suomen valtion takaus, Suomen edustajien tulisi aina tehdä varauma, jonka mukaan Suomen osallistuminen edellyttää eduskunnan myöhemmin annettavaa suostumusta. Järjestely on huonosti yhteensopiva ERVV:n luonteeseen kriisivälineenä, jonka tulee kyetä nopeaan ja päättäväiseen toimintaan rahoitusmarkkinoiden rauhoittamiseksi. Järjestelyn hankaluutta korostaa euroryhmän päämieskokouksessa 26.10.2011 hyväksytyn ERVV:n jälkimarkkinaoperaatioita koskevan toimintaohjeen vaatimus, jonka mukaan takausten parlamenttikäsittelyn tulee tapahtua nopeasti ja luottamuksellisesti jälkimarkkinaohjelman yksityiskohtien osalta.

ERVV-takauslain säännös ei ole perustuslain 82 §:n edellyttämä. Perustuslain säännöksen mukaisen suostumuksensa eduskunta antoi hyväksymällä takauslain. Tiedonantomenettely ei luonteeltaan koske suostumuksen antamista vaan valtioneuvoston eduskunnassa nauttiman luottamuksen mittaamista.

ERVV-takauslain säännöksen tarkoituksena on hallituksen esityksen (HE 71/2010 vp) mukaan varmistaa eduskunnan riittävä vaikutusvalta päätökseen, johon esityksen perustelujen mukaan ei voitaisi soveltaa perustuslain 96 ja 97 §:n mukaista menettelyä. Kuten edellä on todettu, toimikunta katsoo, viitaten myös perustuslakivaliokunnan takauslain jälkeisiin lausuntoihin, että ERVV:n päätökset kuuluvat perustuslain 96 ja 97 §:n soveltamisalaan.

Toimikunnan ehdotukset

Yleistä

Eduskunnan osallistumista koskevien perustuslain säännösten tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa EU:ssa tehtävien päätösten sisältöön. Perustuslain 96 §:ssä on asetettu valtioneuvostolle oikeudellinen velvoite saattaa eduskunnan käsiteltäväksi eduskunnan toimivaltaan kuuluvat ehdotukset. Eduskunta osallistuu kansalliseen kannanmuodostukseen koko EU:ssa tapahtuvan valmisteluprosessin ajan. Eduskunnan näkemykset ovat ohjeellinen lähtökohta asian valmistelussa ja esitettäessä Suomen hallituksen kantoja EU:n elimissä.

EU:ssa päätettävillä asioilla tarkoitetaan myös muodollisesti toimielinrakenteen ulkopuolella tehtäviä päätöksiä, jos ne ovat sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin rinnastettavia. Unioniasioihin rinnastettavia ovat esimerkiksi sellaiset päätökset, jotka on tehty unionin tehtävien hoitamista varten tai unioniin liittyvän syyn vuoksi. ERVV:n ja EVM:n päätökset liittyvät välittömästi Lissabonin sopimuksessa säännellyn rahaliiton toimintaedellytysten turvaamiseen.

Vakiintuneen valtiosääntöulkinnan mukaan eduskunnan toimivaltaan kuuluvat lainsäädännön alaan kuuluvat asiat, eduskunnan finanssivaltaa sitovat asiat sekä eduskunnan kansainvälisiä sopimuksia koskevaa toimivaltaa sitovat asiat. Lainsäädännön alaan sekä eduskunnan finanssivaltaa sitovien asioiden määrittelystä on annettu tarkentavat määräykset suuren valiokunnan lausunnossa SuVL 2/2008 vp sekä oikeusministeriön julkaisussa 2008:1².

Toimikunta toteaa, että perustuslain 96 §:n mukaan valtioneuvoston tulee toimittaa säännöksen tarkoittamat asiat eduskuntaan omasta aloitteestaan viipymättä. Valtioneuvoston tulee itse arvioida, kuuluuko jokin EU:ssa tehtävä päätös eduskunnan toimivaltaan ja siten säännöksen soveltamisalaan. Valtioneuvoston suoriutumista tästä tehtävästä arvioidaan tarvittaessa jälkikäteen virkavastuukysymyksenä.

Eduskunnan suurella valiokunnalla on perustuslain 97 §:n mukaan oikeus saada niin halutessaan tietoja kaikista EU:ssa käsiteltävistä asioista. Erikoisvaliokunnilla on perustuslain 47 §:n 2 momentin nojalla vastaava tietojensaantioikeus toimialaansa koskevasta asiasta. Tietojensaantioikeutta ei ole sidottu asioihin, jotka kuuluvat eduskunnan toimivallan alaan. Perustuslain 97 §:n säännöksen nojalla voidaan kuitenkin tiedottaa myös eduskunnan toimivallan alaan kuuluvista asioista ennen niitä koskevan virallisen ehdotuksen saapumista. Periaatteellisesti merkittävät ja poliittisesti kiistanalaiset lainsäädäntö- ym. hankkeet onkin usein annettu eduskunnalle tiedoksi E-kirjeellä jo ennen kuin asia on edennyt ehdotuksen antamiseen.

² Oikeusministeriön ohjeiden päivitys on tarkoitus julkaista vuoden 2012 aikana. Tekstissä mainittu suuren valiokunnan lausunto vuodelta 2008 oli laadittu vastauksena ministeriön ohjeeseen sekä sen vahvistuksena eduskunnan puolelta. Suuri valiokunta päättää uudistettujen ministeriön ohjeiden käsittelytavasta niiden valmistuttua.

Käytännössä U- ja E-asioiden rajausta ei ole täysin selvä eikä johdonmukainen. Kun on epäselvää, kuuluuko jokin asia eduskunnan toimivallan alaan ja pitäisikö asia saattaa eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä, tavaksi on tullut, että asia saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi E-kirjeellä, jolloin eduskunta voi itse ottaa kantaa käsittelyjärjestykseen. Lisäksi, kuten edellä todettiin, suuri valiokunta on käytännössä hyväksynyt perustuslain 96 §:ssä tarkoitettujen asioiden toimittamista valiokuntaan poikkeuksellisesti myös 97 §:n mukaisessa, teknisesti kevyemmässä menettelyssä silloin, kun esimerkiksi asian kiireellisyys on sitä vaatinut.

Eduskunnalle PL 96 §:n mukaisesti toimitettavat ERVV:n ja EVM:n asiat

Euroopan rahoitusvakausvälineiden toiminta on vasta osin käynnistynyt ja niitä koskeva eurooppalainen sääntely kehittyy edelleen. Ei ole mahdollista määrittellä ennakolta tyhjentävästi niitä asiatyyppejä, jotka tulee saattaa eduskunnan käsiteltäväksi. Kuten kaikissa muissakin EU-asioissa, valtioneuvoston tulee virkavastuullaan soveltaa tapauskohtaista, oikeudellista harkintaa: ”Onko tämä päätösehdotus sellainen, joka kotimaisena hankkeena edellyttäisi eduskunnan myötävaikutusta, siis lain säätämistä, valtion talousarvion tarkistamista tai päätöstä eduskunnan suostumisesta valtion lainanottoon tai valtiontakauksen tai -takuun antamiseen.” Tämän kriteerin täytyessä, asia on perustuslain 96 §:n mukaan saatettava eduskunnan käsiteltäväksi.

Oikeudellista arviointia tehtäessä ratkaisevaa on eurooppalaisessa toimielimessä tehtävän päätöksen tosiasialliset vaikutukset Suomessa: Luodaanko päätöksellä oikeudellista sääntelyä, tai aiheuttaako se Suomen valtionaloudelle menojen tai vastuiden kasvamista? Kuten muissakin EU:n asioissa, perustuslain 96 §:n kohteena on Suomen tosiasiallinen ja poliittinen sitominen johonkin päätökseen. Silloinkin, kun päätöksen voimaantulo muodollisesti ja oikeudellisesti edellyttää esimerkiksi lain säätämistä tai eduskunnan päätöstä suostumuksen antamisesta valtiontakauksen antoon, Suomen hallituksen myötävaikuttaminen päätökseen Euroopan tasolla tosiasiallisesti kaventaa eduskunnan liikkumavaraa asiassa. Perustuslain 96 §:n tarkoituksena on turvata eduskunnan tosiasiallinen vaikutusvalta siten, että eduskunta ottaa kantaa asiaan ’ennakkollisesti’ ja tosiasiallisesti, eikä vain muodollisesti hyväksy jälkikäteen päätöstä, jolle ei välttämättä ole vaihtoehtoa.

Perustuslain 96 §:n soveltamisessa ei tule kiinnittää liikaa huomiota eurooppalaisen päätöksen muotoseikkoihin. Varsinkin ERVV:n osalta päätöksenteko tuntuu tapahtuvan menettelyissä, joita on vaikea istuttaa Suomen valtiosäännön tuntemaan kaavaan. (Päätöksenteko tapahtuu epävirallisissa euroryhmässä ja/tai luxemburgilaisen osakeyhtiön toimielimissä; ERVV:n/EVM:n olemassaolon ja toiminnan yhteensovitus EU:n perussopimusten kanssa on ongelmallinen.) Perustuslain säännöksen kannalta merkitystä on vain sillä, mitkä ovat päätöksen tosiasialliset vaikutukset Suomessa ja Suomelle.

EVM-sopimuksen 5 artiklassa oleva luettelo EVM:n hallintoneuvostossa keskinäisellä sopimuksella tai mahdollisesti kiireellisessä menettelyssä 85 prosentin määränemmistöllä päätettävistä asioista näyttäisi pitävän sisällään kaikki ne päätöstilanteet, jotka Suomessa edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta. Toimikunta muistuttaa kuitenkin eurooppalaisten toimielinten notorisen vaihtelevasta sitoutuneisuudesta päätöksenteon muutosäntöihin.

Toimikunta lähtee siitä oletuksesta, että ERVV:n toimielimissä Luxemburgin osakeyhtiölain perusteella tehtävät päätökset, samoin kuin tulevien erityisrahoitusyhtiöiden sisäinen päätöksenteko eivät edellytä erikseen käsittelyä eduskunnassa, vaan eduskunnan toimivallan kannalta oleelliset ratkaisut tapahtuvat ERVV:n osalta euroryhmän eri kokoonpanoissa ja EVM:n osalta sen toimielimissä.

Tämänhetkisen tiedon perusteella toimikunta arvioi alustavasti, että jäljempänä luetellut Euroopan vakausvälineissä tehtävät päätökset voivat edellyttää perustuslain 96 §:n mukaisten menettelyjen soveltamista. Ratkaisevaa perustuslain säännöksen sovellettavuudelle on ehdotetun päätöksen tosiasiallinen vaikutus Suomelle ja Suomessa; käytetäänkö eduskunnalle kuuluvaa lainsäädäntö- tai finanssivaltaa, vai onko kysymyksessä operatiivinen päätös, jolla ei luoda uutta sääntelyä eikä vaikuteta Suomen rahoitusasemaan.

ERVV:

- Päätös rahoitustuen myöntämisestä euroalueen jäsenvaltiolle;
- Päätös rahoituksen myöntämisestä jäsenvaltiolle rahoituslaitosten pääomittamiseksi;
- Päätös jäsenvaltion tukemisesta ostamalla joukkovelkakirjoja jälkimarkkinoilta (kysymystä ERVV:n lainakapasiteetin täysimääräiseen aktivointiin liittyvistä, Suomen valtiosäännöstä johtuvista vaatimuksista käsitellään jäljempänä);
- Päätös jäsenvaltion tukemisesta ostamalla joukkovelkakirjoja liikkeeseen laskusta;
- Päätös ennakollisen tuen antamisesta jäsenvaltion hyväksi;
- Päätös suojaustodistusten antamisesta jäsenvaltioiden velkakirjaemission tueksi;
- Päätös erityisrahoitusyhtiön perustamisesta edunsaajamaiden velkakirjojen ostoa varten.
- Varainhankintastrategiaa koskeva päätös;
- Päätös väistyvän takaajan aseman myöntämisestä jäsenvaltiolle;
- Päätös ERVV:n soveltamista koskevien toimintaohjeiden hyväksymisestä;

EVM:

- Hallintoneuvostossa keskinäisellä sopimuksella (tai kiireellisessä tapauksessa 85 prosentin määränemmistöllä) tehtävät päätökset, jos ne eivät ole ilmeisen teknisluonteisia tai muutoin vaikutuksiltaan vähäisiä;
- Muut hallintoneuvoston päätökset sekä johtokunnan päätökset, jos nämä merkitsevät Suomessa lainsäädännön alaan kuuluvien normien hyväksymistä tai koskevat eduskunnan finanssivallan piiriin kuuluvaa kysymystä.

Eduskunnalle tiedottamisen oikea-aikaisuus

Rahoitusvakausjärjestelmiä koskeva ja niissä tapahtuva päätöksenteko tai sopiminen tapahtuu tosiasiallisesti epävirallisissa, EU:n perussopimusten mukaisen instituutorakenteen ulkopuolisissa elimissä. Myös päätösten ja sopimusten valmistelu näyttää tapahtuvan irrallaan toimielinjärjestelmästä. Usein on epäselvää, kenen aloitteesta päätöstä on ryhdytty valmistelemaan. Näissä oloissa ei ole mahdollista antaa ohjeita siitä, missä asian käsittelyn vaiheessa ja minkä elimen ehdotuksen vuoksi perustuslain 96 §:n mukainen käsittely on aloitettava.

Toimikunta katsoo, että tätä kysymystä on syytä lähestyä perustuslain 96 §:ssä olevan ”viipymättä”-vaatimuksen tarkoituksesta lähtien. Perustuslain 96 ja 97 §:n tarkoituksena on turvata eduskunnan tosiasiallinen vaikutusvalta eurooppalaiseen päätöksentekoon. Tähän on katsottava kuuluvan se, että eduskunta pystyy ottamaan kantaa päätettävänä olevaan kysymykseen ennen, kuin Suomen edustajat sitoutuvat Suomen puolesta johonkin päätösvaihtoehtoon eurooppalaisessa toimielimessä. Kysymys on siitä, että eduskuntaa ei saa saattaa jo toteutuneiden tosiasiain eteen.

Toimikunta muistuttaa, että perustuslain 96 §:n sanamuodon mukaan velvollisuus saattaa EU-asia eduskunnan käsiteltäväksi alkaa siitä, kun valtioneuvosto on saanut siitä tiedon. Tälle ’tiedonsaannille’ ei ole asetettu tarkempaa sisältö- tai muotovaatimusta, vaan säännöstä tulee ymmärtää tosiseikkaa koskevaksi: milloin valtioneuvosto alkaa valmistautua johonkin eurooppalaiseen päätökseen, silloin sen on myös arvioitava perustuslain 96 §:n sovellettavuutta. Jos päätettävä asia perustuslain mukaan edellyttää eduskunnan osallistumista kannanmuodostukseen, eduskunnalle on toimitettava kirjelmä heti, kun valmisteltavana oleva päätös on riittävästi täsmentynyt.

ERVV-takauslaki sekä perustuslain 96 ja 97 §

Toimikunta on edellä kiinnittänyt huomiota ERVV-takauslain 3 §:n 2 momentin sekä perustuslain 96 §:n säännöksen väliseen jännitteeseen. Järjestelyn ongelmallisuutta lisää ERVV:n jälkimarkkinaohjelmaa koskeva toimintaohje.

Ryhtyessään jälkimarkkinaohjelmaan, ERVV varaa tarkoitukseen koko jäljellä olevan lainakapasiteettinsa, jolloin ERVV hakee takaukset kerralla koko lainanantokapasiteetilleen. Asiaa koskevan, euromaiden päämieskokouksessa 26.10.2011 hyväksytyyn ERVV:n toimintaohjeen mukaan takausten käsittelyn kansallisissa parlamenteissa tulee tapahtua nopeasti ja luottamuksellisesti jälkimarkkinaohjelman yksityiskohtien osalta.

ERVV:n päätöstä edeltävä Suomen kansallisen kannan käsittely eduskunnassa voidaan toimikunnan näkemyksen mukaan järjestää perustuslain 96 §:n mukaisesti. Toimikunta kiinnittää kuitenkin huomiota ERVV-takauslain mukaiseen tiedonantomenettelyyn vaatimukseen, joka on ristiriidassa Eurooppa-tasolla päätetyn ”nopeasti sekä luottamuksellisesti yksityiskohtien osalta” -vaatimuksen kanssa.

Toimikunta katsoo, että ongelmaan voidaan hakea ratkaisua noudattaen jotakin seuraavista vaihtoehdoista:

1. ERVV-takauslain 3 §, joka koskee Suomessa tapahtuvaa päätöksentekoa, voidaan muuttaa siten, että pykälän 2 momentissa oleva tiedonantomenettelyn vaatimus poistetaan. Selvyyden vuoksi voisi olla perusteltua ottaa pykälän perusteluihin maininta perustuslain 96 §:n mukaisesta menettelystä valtioneuvoston päätöksenteon edellytyksenä.
2. Eduskunnalle annetaan ERVV-takauslain mukainen tiedonanto, jossa valtioneuvosto ilmoittaa antavansa myöhempänä ajankohtana valtioneuvoston lain 1 §:n mukaiseen enimmäismäärään saakka joko yhdellä kertaa tai erissä. Valtioneuvosto kuitenkin sitoutuu saattamaan asia suuren valiokunnan käsiteltäväksi ennen päätöksen tekemistä.

Kummankin vaihtoehdon mukaan eduskunnalta asiallisesti pyydetään suostumusta siihen, että yksittäistä takauspäätöstä koskevasta eduskuntakäsittelystä täysistunnossa luovutaan. Eduskuntakäsittely tapahtuisi perustuslain normaalimenettelyn mukaisesti suuressa valiokunnassa. Ehdotettu järjestely tekisi mahdolliseksi täyttää Eurooppa-tasolla sovittua luottamuksellisuuden vaatimusta, kun suuren valiokunnan käsittelystä voidaan soveltaa perustuslain 50 §:n 3 momentin säännöstä julkisuuden rajoittamisesta.

Lainmuutoksella kotimainen päätöksenteko ERVV:n asioista saataisiin myös voimassa olevaa lakia paremmin vastaamaan yleisiä Eurooppa-politiikkaa koskevia menettelyjä. Toimikunta kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että tiedonantomenettelyn tarkoituksena on valtiosäännön mukaan hallituksen nauttiman luottamuksen mittaaminen. Tiedonantomenettelyn käyttö keinona saada eduskunnan suostumus valtioneuvoston aktivointiin yksittäistapauksessa on vieras valtiosäännöllemme.

Perustuslain 97 §:n mukaisesti käsiteltävät asiat

ERVV:n ja EVM:n toimintaan kuuluvat keskeiset päätösasiat ovat luonteeltaan sellaisia, jotka Suomessa vallitsevan valtiosääntökäsityksen mukaan kuuluvat eduskunnan toimivaltaan ja siten perustuslain 96 §:n soveltamisalaan. Tämän lisäksi vakausvälineiden sekä niiden myöntämien ja ottamien rahoituserien hallinnointi aiheuttaa runsaasti hallintopäätöksiksi katsottavia päätöksiä, jotka lähtökohtaisesti eivät edellytä eduskuntakäsittelyä.

Toimikunta toteaa kuitenkin, että jatkuvasti muuttuva Euroopan rahoituskriisi ja siihen liittyvän päätöksenteon tapauskohtaisuus ja epämääräisyys on johtanut ja voi edelleen johtaa päätöstilanteisiin, jotka eivät istu hyvin mihinkään perustuslain tuntemaan kategoriaan. Perustuslain 97 §:n menettely on toimikunnan mielestä ensisijainen väline silloin, kun valtioneuvosto kohtaa jonkin uudenlaisen eurooppalaisen päätöstilanteen. Saattamalla asian eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain

97 §:n mukaisesti valtioneuvosto voi turvata toimintansa parlamentaarisen katteen ja samalla laajentaa vastuunkantoa tehtävistä päätöksistä.

Perustuslain 97 §:n säännös on perusteena myös ministereiden kuulemisille suuressa valiokunnassa ennen EU:n neuvoston kokouksia. Saman pykälän nojalla myös pääministerin tulee antaa joko täysistunnolle tai valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen. EU:n neuvoston kokouksia koskevissa ministerikuulemisissa valiokunnan käytössä oleva asiakirja-aineisto mahdollistaa perustuslain 96 ja 97 §:n tarkoittamien asioiden käsittelyn myös ministerin kanssa.

Rahoitusvakauskysymysten käsittely on muuttanut ratkaisevalla tavalla euroryhmän kokousten tosiasiallista asemaa epävirallisesta keskustelufoorumista keskeiseksi päätöksentekoeleimeksi. ERVV:n ja EVM:n asioita koskeva päätöksenteko euroryhmän kokouksissa luo toimikunnan mielestä tarvetta kehittää niitä koskevien asioiden kansallista valmistelua ja eduskunnalle toimitettavien selvitysten tietosisältöä ja muotoa. Päättyessään oikeusnormista tai konkreettisesta finanssipoliittisesta interventiosta euroryhmä toimii pikemminkin EU:n neuvoston kaltaisena päätös-toimielimenä kuin poliittisen keskustelun foorumina. Toimikunta suosittaa, että valtiovarainministerin kirjallisia selvityksiä tulevista euroryhmän kokouksista kehitetään vastaamaan informaatioisisällöltään Ecofin-kokousten valmisteluasiakirjoja. Valtion- ja hallitusten päämiesten tasolla pidettävät euroryhmän kokoukset asettavat myös uusia vaatimuksia eduskunnan informoimiselle. Euroryhmän päämiestokokoukset poikkeavat ratkaisevasti Eurooppa-neuvostosta, joka SEU 15 artiklan mukaan ”antaa unionille virikkeet, määrittelee yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet eikä toimi lainsäätäjänä”.

Eduskunnalle annettavat, Eurooppa-neuvostoa koskevat valmisteluasiakirjat koskevat Suomen kantoja Eurooppa-neuvostossa hyväksyttäviin, EU:n kehittämisen suuntaviivoihin. Valmisteluasiakirjojen vakiintunut esittelytapa ei välttämättä ole aina riittävän täsmällinen, kun hallitusten päämiesten käsiteltävänä on esimerkiksi säädösehdotuksiksi rinnastettavia ERVV:n toimintaohjeita tai muita välittömästi täytäntöön pantavia päätöksiä. Näihin tulee soveltaa samoja täsmällisyyden ja täydellisyyden vaatimuksia kuin muihinkin eduskunnan toimivaltaan ja perustuslain 96 §:n ja 97 §:n 1 momentin soveltamisalaan kuuluviin ehdotuksiin.

Eduskuntakäsittelyn käytännön toteutus

Perustuslain 96 §:n mukaisen menettelyn muotoseikat voivat olla eräissä tapauksissa ongelmalliset silloin, kun jokin asia edellyttää kiireellistä käsittelyä tai esimerkiksi julkisuuden rajoittamista.³ Perustuslain 96 §:n asioiden keskeisenä asiakirjana on valtioneuvoston kirjelmä (nk. U-kirjelmä), jonka hyväksyy valtioneuvoston yleisistunto, joka on annettava kummallakin kotimaisella kielellä ja joka on julkinen,

³ U-kirjelmien teknisiä ongelmia on käsitelty EU-asioiden käsittelyn kehittämistyöryhmän mietinnössä (EKJ 1/2010) sekä EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietinnössä (EKJ 2/2005).

painettu valtiopäiväasiakirja. U-kirjelmän tuottaminen vie aikaa, eikä se sovellu ei-julkisen tiedon välittämiseen.

Käytännössä perustuslain 96 §:ssä tarkoitettuja asioita on säännöllisesti toimitettu eduskunnalle noudattaen 97 §:n mukaisten selvitysten (E-kirje) ulkoisia muotoseikkoja (ministeriön Word-asiakirja, joka toimitetaan suomenkielisenä sähköpostissa) silloin, kun asian kiireellisyys tai luottamuksellisuus ei ole sallinut U-kirjelmän toimittamista. Suuri valiokunta on hiljaisesti hyväksynyt tämän menettelyn, joka täyttää perustuslain 96 §:n keskeisimmät vaatimukset.

Toimikunta katsoo, että edellä kuvattu poikkeusmenettely saattaa muodostua pääsääntöiseksi tavaksi käsitellä eduskunnassa ERVV:n ja EVM:n piirissä tehtäviä päätöksiä. Tätä tukee se, että talouskriisin hoitoon liittyvät päätökset ovat yleensä kiireellisiä ja mm. markkinavaikutustensa vuoksi salassa pidettäviä.

Poikkeaminen U-kirjelmien säännönmukaisesta muodosta ei toimikunnan mielestä ole toivottavaa, koska se voi ajan kuluessa aiheuttaa epäselvyyttä vastuu- ja valtakysymyksistä. Kun asia kuuluu perustuslain 96 §:n soveltamisalaan, se on valtiosäännön mukaan eduskunnan päätettävä, eikä vain eduskunnalle informoitava asia, kuten 97 §:n asiat. U-asia on valtioneuvostosta annetun lain mukaan valmisteltava koko valtioneuvoston kesken koordinoituna asiana, eikä yksittäisen ministeriön hankkeena, kuten voi olla 97 §:n tapauksissa. Toimikunta toteaa, että muotoseikoista poikkeaminen ei ole toistaiseksi aiheuttanut ongelmia. Onkin perusteltua ymmärtää perustuslain 96 ja 97 §:n säännöksiä toisiaan täydentävinä ja kokonaisuutena, joka mahdollistaa suomalaisen päätöksenteon mukautumisen erilaisiin tilanteisiin Euroopan unionissa suomalaista kansanvaltaa säilyttäen. Toimikunta ehdottaa kuitenkin, että näissä poikkeustapauksissa suuri valiokunta ilmaisee lausunnossaan tai muussa kannanotossaan käsitelleensä asiaa perustuslain 96 §:ssä mainitussa tarkoituksessa.

Toimikunta esittää, että valtioneuvoston toimin selvitetään mahdollisuudet virtaviivaistaa U-kirjelmien muotoseikkoja, jotka keskeisiltä osiltaan johtuvat valtioneuvostolain ja valtioneuvoston ohjesäännön säännöksistä. Tässä yhteydessä toimikunta muistuttaa myös perustuslain 51 §:n 2 momentin eduskuntatyön kieliä koskevasta säännöksestä, jota ei EU-asioissa ole voitu noudattaa sen enempää valtioneuvoston ja eduskunnan kirjeenvaihdon kuin eduskunnan valiokuntien lausuntojenkaan osalta.

Julkisuuskysymys

Perustuslain 50 §:n 3 momentti sekä sen nojalla annetut eduskunnan työjärjestyksen ja suuren valiokunnan työjärjestyksen säännökset sääntelevät, miten julkisuutta voidaan rajoittaa eduskunnan käsitellessä EU:ssa päätettävää asiaa. Menettely on vakiintunut ja se on toiminut moitteettomasti. Toimikunta toteaa, että perustuslain

50 §:n 3 momentin tarkoittama menettelytapa sopii sellaisenaan myös ERVV:n ja EVM:n asioiden käsittelyyn.

Toimikunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että EU:n julkisuusasetus ja siihen perustuva käytäntö eivät kaikissa tapauksissa ole yhteensopivia eduskunnalle ensisijaisen normin muodostavan perustuslain 12 §:n kanssa. Suuri valiokunta kohtaa aika ajoin tilanteita, joissa jokin asiakirja on käsiteltävä salaisena EU:n säädöksen vuoksi vaikka se Suomen lainsäädännön mukaan olisi julkinen. Lausunnossaan SuVL 7/2011 vp valiokunta lausui perussopimusten ja EVM:n muuttamista koskevasta valtioneuvoston kirjelmästä (U 27/2011 vp) seuraavasti: ”*Valiokunta toteaa lisäksi, että Eurooppa-neuvostoon ollaan tuomassa sellaisia perussopimuksia muuttavia ja jäsenvaltioiden taloudelliseen asemaan vaikuttavia päätöksiä, jotka yleisen demokraatiakäsityksen mukaan edellyttävät julkista keskustelua. Valiokunta toteaa, että se on suostunut puheenjohtaja van Rompuyn sekä euroryhmän työryhmän ehdotusten salassapitoon näiden tahojen toivomuksesta ja unionin luottamuksellisuussäntöjen vuoksi. Valiokunta kuitenkin arvioi, että asiakirjoihin ei sisälly lainkaan sellaisia esimerkiksi markkinoiden vakauteen tai jäsenvaltion tai unionin intressiin liittyviä herkkiä tietoja, joiden perusteella asiakirjojen julkisuutta olisi voinut Suomen lain mukaan rajoittaa.*” Tämä kysymys ei vaadi käsittelyä tässä yhteydessä – esimerkiksi ERVV:n tai EVM:n piirissä päätettävät markkinainterventiot olisivat Suomessakin salassapidon kohteena. Toimikunta toteaa kuitenkin, että EU:n ja pohjoismaisen julkisuuskäsitelysten välisestä jännitteestä voi muodostua ongelma, johon tulisi varautua oikeassa asiayhteydessä.

Toimikunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että valtioneuvoston tulee selvityksissään rajata riittävän selkeästi ne asiat, joita mahdollinen vaitiolopyyntö koskee. Perustuslain 12 §:n säännöksestä on katsottava seuraavan, että julkisuuden rajoitusten tulee olla mahdollisimman suppeat ja koskea vain sitä tietoa, jonka julkisuuden rajoittamiseen on perustuslain tarkoittamia välttämättömiä syitä. Valtioneuvoston selvityksissä tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä esitystapaan, joka sallii selvityksen julkistamista muilta kuin vaitiolon alaisilta kohdiltaan.

