

**ASIA**

EVM-sopimuksen ja Espanjan lainaohjelman hyväksyminen; valtioneuvoston eduskunnalle EVM:n velkojan etuoikeusasemasta antamat tiedot

KANTELUT

Oikeuskanslerille on tehty heinäkuussa 2012 useita kanteluita, jotka koskevat Euroopan va-
kausmekanismista (EVM) tehdyn sopimuksen ja Espanjan lainapaketin hyväksymistä. Osa
kanteluista on tehty eduskunnan oikeusasiamiehelle, joka on 8.8.2012 siirtänyt kantelut oi-
keuskanslerin käsiteltäväksi oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta
annetun lain 3 §:n nojalla.

Kanteluissa pyydetään selvittämään, onko eduskuntaa harhautettu valtioneuvoston taholta
EVM:n velkojan etuoikeusasemaa koskevan kysymyksen osalta. Oikeuskansleria pyydetään
muun ohella selvittämään, onko hallituksen esitys EVM-sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi
sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ollut johdonmukainen ja
onko siinä annettu eduskunnalle annettu riittävät tiedot. Lisäksi pyydetään selvittämään, onko
Espanjan lainaohjelmaa koskeva päätös tehty virheellisin perustein.

SELVITYS

Olen 13.8.2012 pyytänyt valtiovarainministeriötä antamaan selvityksensä siitä, mitä tietoja
eduskunnalle on annettu EVM:n etuoikeutetun velkojan asemasta siinä vaiheessa kun EVM-
sopimusta on neuvoteltu ja sen hyväksymistä on eduskunnassa käsitelty, mukaan lukien valio-
kuntien kuulemisissa annetut tiedot. Edellä mainitun lisäksi olen pyytänyt selvitystä siitä, mitä
tietoja eduskunnalle on annettu Espanjalle myönnettävästä tuesta tehtävää päätöstä valmistelta-
essa EVM:n etuoikeutetun velkojan asemasta tilanteessa, jossa Euroopan rahoitusvakausväli-
neestä (ERVV) myönnettävä Espanjan lainaohjelma siirrettäisiin EVM:lle.

Valtiovarainministeriö on antanut selvityksensä (VM/1405/03.04.01.00/2012) 24.8.2012. Selvityksessään valtiovarainministeriö toteaa toimittaneensa eduskunnalle tietoja EVM:n etuoikeutetun velkojan asemasta EVM-sopimuksesta neuvoteltaessa ja sen hyväksymistä eduskunnassa käsiteltäessä seuraavissa asiakirjoissa:

- valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle luonnoksesta Euroopan vakausmekanismin perustamista koskevaksi valtiosopimukseksi (Euroopan vakausmekanismi) (U 6/2011 vp) ja
- hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan vakausmekanismin (EVM) perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 34/2012 vp).

Espanjan lainaohjelmasta tehtävää päätöstä valmisteltaessa EVM:n etuoikeutetun velkojan asemasta tilanteessa, jossa ERVV:stä myönnettävä Espanjan lainaohjelma siirrettäisiin EVM:lle, eduskunnalle annettujen tietojen osalta valtiovarainministeriö viittaa valtioneuvoston eduskunnan suurelle valiokunnalle 18.7.2012 antamaan selvitykseen 29.6.2012 pidetyn euroalueen huippukokouksen päätöksistä E 80/2012 vp sekä valtioneuvoston 18.7.2012 eduskunnalle antamaan tiedonantoon VNT 3/2012 vp Euroopan rahoitusvakaussäätöjärjestelmän varainhankinnalle myönnettävästä valtiontakauksesta Espanjan pankkisektorin vakauttamiseksi annettavaa lainoitusta varten. Valiokuntakuulemiset järjestettiin 19.7.2012 tiedonannon pohjalta.

Valtiovarainministeriö on lisäksi antanut pyynnöstäni lisäselvityksen (VM/1405/03.04.01.00/2012) 27.9.2012.

Valtiovarainministeriön selvitykset ovat tämän päätöksen liitteenä.

Lisäksi olen kanteluiden johdosta kuullut valtiovarainministeriön lainsäädäntöneuvos Seppo Tannista ja finanssineuvos Pekka Morénia 28.8.2012 sekä alivaltiosihteeri Martti Hetemäkeä 31.8.2012.

RATKAISU

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Valtioneuvoston eduskunnalle EVM-sopimuksen neuvottelujen aikana sekä hallituksen esityksessä EVM:n velkojan etuoikeutetusta asemasta antamat tiedot

Perustuslain 93 §:n 2 momentin 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.

Perustuslain 96 §:ssä säädetään eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun. Eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Valtioneuvostolla on velvollisuus toimittaa tällainen ehdotus kirjelmällään eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Ehdotus käsitellään suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa sille lausuntonsa antavassa muussa valiokunnassa. Suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta voi tarvittaessa antaa ehdotuksesta lausunnon valtioneuvostolle. Puhemiesneuvosto voi päättää tällaisen asian ottamisesta keskusteltavaksi myös täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta. Valtioneuvoston on annettava asianomaisille valiokunnille tiedot asian käsitteystä Euroopan unionissa ja ilmoitettava suurelle valiokunnalle myös valtioneuvoston kanta asiassa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslaissa käytettyä ilmaisua Euroopan unionissa tehtävistä päätöksistä tulee tulkita niin, että se kattaa myös unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomat, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat. Näihin asioihin on sovellettava myös perustuslain 96 ja 97 §:n säännöksiä asianomaisin osin (PeVM 10/1998 vp).

Valtioneuvosto on 13.5.2011 antanut eduskunnalle perustuslain 96 §:n mukaisen valtioneuvoston kirjelmän (U 6/2011 vp) luonnoksesta Euroopan vakausmekanismin perustamista koskeväksi valtiosopimukseksi. Kirjelmässään valtioneuvosto toteaa, että EVM:n etuoikeusasema ei perustu sitä koskevaan valtiosopimukseen tai muuhun oikeudelliseen asiakirjaan ja että IMF sisällyttää tuen saajalle toimitettavaan tukipäätökseensä maininnan, että IMF:n saatavilla on etuoikeus muihin avunsaajan velkoihin nähden. Valtioneuvoston kirjelmään kirjatun kannan mukaan Suomi voi hyväksyä sen, että myöskään EVM-sopimuksessa ei ole määräystä siitä, että EVM:llä on etuoikeutettu asema muihin velkoihin nähden IMF:ää lukuun ottamatta, koska tämä vastaa IMF:n etuoikeusasemaa koskevaa käytäntöä. Tästä huolimatta on valtioneuvoston mukaan tarpeen selvittää, voidaanko etuoikeusasemasta ottaa maininta sopimuksen johdantokappaleisiin ilman, että siitä aiheutuu oikeudellisia ongelmia. EVM:n saamista etuoikeutta koskevien muotoilujen ei pidä johtaa siihen, että Suomen tai muiden euromaiden liikkeeseen laskemat pari passu – lausekkeen sisältävät joukkovelkakirjat tai niitä koskevat johdannaispimukset erääntyvät maksettavaksi välittömästi.

Suurelle valiokunnalle valtioneuvoston kirjelmästä lausuneet valtiovarainvaliokunta (VaVL 1/2011 vp) ja perustuslakivaliokunta (PeVL 1/2011 vp) sekä talousvaliokunta lausunmassaan 14.6.2012 yhtyivät valtioneuvoston kantaan. Suuri valiokunta on lausunnossaan (SuVL 2/2011 vp) samoin yhtynyt valtioneuvoston näkemykseen ja pitänyt välttämättömänä, että yksityisen sektorin vastuuta koskevat periaatteet kirjataan sopimuksen artikloihin ja lainojen etuoikeusasemaa koskevat lausekkeet sen johdanto-osaan.

Kysymystä EVM:n etuoikeutetun velkojan asemasta on käsitelty EVM-sopimuksen neuvotte-
lujen aikana myös valtiovarainministeriön perustuslain 97 §:n mukaisissa selvityksissä edus-
kunnan suurelle valiokunnalle.

Valtioneuvosto antoi 26.4.2012 eduskunnalle hallituksen esityksen Euroopan vakausmekanis-
min (EVM) perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön
alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 34/2012 vp). Eduskunta hyväksyi
21.6.2012 mainitun sopimuksen ja sen voimaansaattamisesta annetun lain perustuslain 94 §:n
mukaisesti (EV 65/2012 vp).

EVM:n etuoikeutetun velkojan asema on todettu hallituksen esityksessä useassa kohdassa. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan myös, että EVM:n etuoikeusasema on todettu sopimuksen johdannossa ja että sitä on pidettävä ensisijaisesti poliittisena sitoumuksena (s. 20). Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että sopimuksen johdannon 13 kappaleessa käsitellään IMF:n ja EVM:n etuoikeutettua asemaa velkojina. EVM antaa IMF:n tavoin rahoitusapua jäsenelleen, kun tämän mahdollisuus saada markkinoilta säännöllisesti rahoitusta on heikentynyt tai on vaarassa heikentyä. Tämän vuoksi valtion- tai hallitusten päämiehet ovat ilmoittaneet, että EVM:llä on velkojana etuoikeusasema samalla tavalla kuin IMF:llä, tosin siten, että IMF:n etuoikeusasema on etusijalla suhteessa EVM:ään. Lisäksi todetaan, että lukuun ottamatta johdantoa EVM-sopimuksessa ei ole määräystä siitä, että EVM:llä on etuoikeutettu asema muihin velkojiin nähden IMF:ää lukuun ottamatta (s. 23).

Hallituksen esitystä koskeissa lausunnoissaan valtiovarainvaliokunta (VaVM 13/2012 vp), tarkastusvaliokunta (TrVL 5/2012 vp) ja talousvaliokunta (TaVL 24/2012 vp) ovat korostaneet tarvetta EVM:n etuoikeusaseman vuoksi analysoida tarkoin tukea pyytäneen jäsenmaan velka-kestävyyttä. Talousvaliokunta toteaa launnonssa, että ”sopimus sisältää lähtökohdat, joiden mukaisesti oletuksena on, että IMF osallistuu kriisinhallintaan, annettava tuki on vastikkeellista, yksityiset velkojat osallistuvat taakanjakoon ja EVM:llä on etuoikeutettu asema velkojana heti IMF:n saatavien jälkeen. Kaikki nämä ovat seikkoja, joita talousvaliokunta pitää keskeisinä tehtäessä jatkossa mahdollisia päätöksiä EVM:n instrumenttien käytöstä. On tärkeää, että edellä mainitut, osin vain sopimuksen johdanto-osaan kirjatut periaatteet toteutuvat myös käytännössä.”

Valtiovarainministeriön mukaan EVM:n etuoikeutetun velkojan asemaa on hallituksen esityksessä käsitelty pääasiallisesti osana Suomen vastuisiin ja riskeihin vaikuttavia tekijöitä, jolloin se vaikuttaa pienentävästi Suomen riskeihin. EVM:n etuoikeutetun velkojan asema on jo sopimuksen johdantoon kirjattuna vahvempi kuin IMF:n etuoikeusasema, joka perustuu vain kansainväliseen tapaan. Ottaen huomioon eduskunnalle eri vaiheissa annetut tiedot, ei ole valtiovarainministeriön mukaan ollut tarpeen korostaa EVM:n etuoikeutetun velkojan aseman luonnetta hallituksen esityksen jokaisessa kohdassa.

Valtiovarainministeriö on tämän päätöksen tarkoittaman asian selvittämisen yhteydessä havainnut, että hallituksen esityksen perusteluissa EVM:n etuoikeutetun velkojan asemaa koskevan johdantokappaleen kuvaus ei yhdessä kohdassa vastaa esityksen liitteenä olevan EVM-sopimuksen tekstiä. Hallituksen esityksessä todetaan, että ”Siinä tapauksessa, että EVM:n rahoitustuki seuraisi tämän sopimuksen allekirjoittamishetkellä voimassa olevaa Euroopan taloudellisen tuen ohjelmaa, EVM:llä on parempi etuoikeus kuin tukea saavan jäsenvaltion kaikilla muilla velkojilla, lukuun ottamatta IMF:n lainoja” (s. 23) kun hallituksen esityksen liitteenä olevan sopimustekstin mukaan ”EVM:llä on sama etuoikeus kuin tukea saavan jäsenvaltion kaikilla muilla lainoilla ja velvoitteilla, lukuun ottamatta IMF:n lainoja” (s. 47). Kohta koskee valtiovarainministeriön mukaan sopimuksen allekirjoittamishetkellä 2.2.2012 voimassa olleita Euroopan taloudellisen tuen ohjelmia, joita ovat Irlannin ja Portugalin ohjelmat, ja kohdan tarkoituksena on pienentää euromaille ERVV:n varainhankinnasta aiheutuvaa riskiä sellaisessa tapauksessa, että ERVV:stä tukea saanut valtio saisi tukea myös EVM:stä ja sen jälkeen tulisi maksukyvyttömäksi.

Kyseinen perusteluiden ja sopimuksen välinen ero on valtiovarainministeriön selvityksen mukaan syntynyt esityksen viimeistelyvaiheessa. Selvityksessä viitataan siihen, että ministeriössä joudutaan euroalueen kriisin takia valmistelemaan asioita, hallituksen esitykset mukaan lukien, poikkeuksellisen kovan paineistuksen ja kiireen alaisena.

Valtiovarainministeriö on ollut virheen havaitsemisen jälkeen yhteydessä eduskunnassa EVM-asioita käsitelleiden valiokuntien sihteeristöihin. Valtiovarainministeriö on yhteydenottojen perusteella antanut 26.9.2012 valtiovarainvaliokunnalle perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaisesti selvityksen, joka sisälsi selostuksen hallituksen esityksessä olevasta virheestä ja jossa käsiteltiin myös yleisemmin EVM:n etuoikeusasemaa. Selvitys lähetettiin ministeriöstä tiedoksi myös perustuslakivaliokunnalle, suurelle valiokunnalle, talousvaliokunnalle ja tarkastusvaliokunnalle.

Euroalueen huippukokouksen valmistelut ja julkilausuma

Valtioneuvoston EU-ministerivaliokunta kokoontui 27.6.2012 Eurooppa-neuvoston 28.-29.6.2012 ja euroalueen huippukokouksen 29.6.2012 valmistelua varten. EU-ministerivaliokunnassa valmistelu tapahtui neljän asiakirjan pohjalta. Yksi asiakirjoista oli valtiovarainministeriön laatima 26.6.2012 päivätty muistio, jossa todettiin, että EVM:n etuoikeutetusta asemasta luopumista yleisperiaatteena ei voida kannattaa, eikä myöskään sellaista päätöstä, jossa tästä asemasta luovuttaisiin tässä vaiheessa vain Espanjan osalta. Muistio oli laadittu valtiovarainministeriön mukaan tilanteessa, jossa ministeriöllä oli huoli siitä, että EVM:n astuessa voimaan Espanjan kohdalla haluttaisiin tehdä sellainen poikkeus, että sille annettaisiin EVM-laina ilman etuoikeusasemaa. Kyseinen muistio oli valtiovarainministeriön mukaan ministerivaliokunnassa tavanomaista taustainformaatiota ministereille yleisessä keskustelussa ja erityisesti kansainvälisessä lehdistössä esillä olevista asioista.

Eduskunnan suuri valiokunta kokoontui EU-ministerivaliokunnan kokouksen jälkeen 27.6.2012. Käsitteily suuressa valiokunnassa tapahtui valtioneuvoston EU-sihteeristön 27.6.2012 päivätyn ja EU-ministerivaliokunnassa käsitellyn muistion pohjalta. Eduskuntaan toimitetaan valtiovarainministeriön mukaan ne muistiot, jotka liittyvät konkreettisiin tiedossa oleviin ehdotuksiin ja joihin on tarpeen saada eduskunnan kanta. Näitä olivat kesäkuussa 2012 kasvuohjelmanpaketti ja EMU-raportti. Valtiovarainministeriön muistiot, jossa lainojen etuoikeuskysymystä oli käsitelty, ei toimitettu suurelle valiokunnalle, koska asian ei valtiovarainministeriön mukaan ennen kokousta tiedetty tulevan euroalueen huippukokouksen asialistalle.

Valtiovarainministeriön selvityksestä ilmenee, että päämiesten kokousta välittömästi edeltävässä virkamiestason kokouksessa 29.6.2012 pöydälle tuli ennalta ilmoittamatta ehdotus EVM:n etuoikeusasemasta luopumiseksi. Alivaltiosihteeri Hetemäen mukaan ”sellainen ad hoc virkamiesvalmistelu on valitettavasti tullut tavanomaiseksi, että ennen huippukokouksia tms. kokouksia jaetaan varsinainen kokousaineisto, johon voidaan valmistautua, mutta kokouksessa asialistalle tulee muitakin asioita”. Kyseinen ehdotus oli yleinen, ei pelkästään Espanjaa koskeva. Suomi totesi, ettei ehdotus tulisi menemään läpi. Myös eräät muut maat, joissa sopimuksen ratifiointi oli kesken, olivat Suomen kanssa samalla kannalla. Kokouksessa päädyttiin lopulta siihen, että Espanjan lainaohjelma myönnetään ERVV:stä ja myöhemmin siirrettäessä ohjelmaa EVM:iin sen status ei muutu.

Euroalueen huippukokouksen 29.6.2012 antama julkilausuma kuului seuraavasti: ”Kehotamme tekemään pikaisesti Espanjalle sen pankkialan pääomapohjan vahvistamiseksi myönnettyyn rahoitustukeen liitetyn yhteisymmärryspöytäkirjan. Vahvistamme, että rahoitustuen myöntää ERVV kunnes EVM on käytettävissä ja rahoitustuki sen jälkeen siirretään EVM:lle ilman senioriteettiasemaa.”

Alivaltiosihteeri Hetemäen mukaan ”Huippukokouksen jälkeen oli tulkintaerimielisyyttä siitä, koskeeko julkilausuma ja siinä tarkoitettu rahoitustuen siirtäminen koko ohjelmaa vai vain niitä

lainaeriä, joita ei ehditä maksaa ERVV:stä. Lopulta päädyttiin siihen, että se koskee koko ohjelman siirtämistä.”

Pääministeri Katainen selvitti perustuslain 97 §:n 2 momentin mukaisesti huippukokouksen tuloksia suuren valiokunnan kokouksessa 2.7.2012. Euroalueen huippukokouksen päätösten osalta suuri valiokunta päätti jatkaa asian käsittelyä myöhemmin saatuaan valtioneuvostolta asiasta lisäselvityksen. Valtioneuvosto antoi 18.7.2012 asiasta selvityksen E 80/2012. Selvityksen mukaan ”julkilausumassa todetaan, että kun ERVV:n kautta annettu laina siirtyy EVM:n lainaksi, sen status ei muutu. Toisin sanoen siitä ei tule ensisijaista velkaa. EVM:n ensisijaisen velkojan asemaan ei tullut mitään muutoksia.” Valtiovarainvaliokunta 7.9.2012 ja talousvaliokunta 14.9.2012 päättivät, ettei asian johdosta ryhdytä enempiin toimenpiteisiin.

Valtiovarainministeriön selvityksessä todetaan: ”Huippukokouksen päätös vastaa Suomen vaikiintunutta, eduskunnan vahvistamaa kantaa, että euroalueen velkakriisinhallinnassa pyritään ensitilassa siirtymään EVM:n käyttöön, jonka mukaisesti hallitus on johdonmukaisesti toiminnut. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan valtioneuvostolla siten oli asiaan eduskunnan puoltama kanta. Syynä siihen, ettei ennen huippukokousta tätä asiaa nimenomaisesti saatettu eduskunnassa (suuri valiokunta) käsiteltäväksi oli se, ettei ennen kokousta tiedetty sen tulevan asialistalle.”

Valtiovarainministeriön selvityksessä todetaan edelleen, että ”EVM-sopimuksen tultua voimaan ja sen aloitettua toimimisen, on ERVV:stä annetun Espanjan lainaohjelman siirrosta EVM:ään päätettävä erikseen niin ERVV:n kuin EVM:n päättävissä elimissä. Ennen kuin Suomen edustajat ERVV:n johtokunnassa ja EVM:n hallintoneuvostossa voivat hyväksyä siirron, on ehdotukset saatettava perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisesti erikseen eduskunnan hyväksyttäväksi. Tällöin eduskunta päättää Suomen lopullisesta kannasta siirtoon.”

Espanjan lainaohjelmasta päättäminen

Valtiontakaus ja valtiontakuu voidaan antaa perustuslain 82 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan suostumuksen nojalla. Valtion lainanannosta, valtiontakauksesta ja valtiontakuuasta on säädetty tarkemmin valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuuasta annetussa laissa (449/1988), jota sovelletaan kuitenkin vain mikäli muussa laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa ei ole toisin säädetty.

ERVV perustettiin EU:n rakenteiden ulkopuolelle ERVV-puitesopimuksella, jossa määritellään kunkin takaajana toimivan euroalueen jäsenvaltion takaussitoumuksen määrä. Eduskunta hyväksyi perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaisesti osaltaan puitesopimuksen 2.7.2010, ja puitesopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatettiin voimaan lailla (669/2010). Puitesopimuksen muutokset eduskunta hyväksyi 28.9.2011, ja puitesopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansattamisesta annettu laki (1059/2011) tuli voimaan 21.10.2011.

ERVV:lle annettavista valtiontakauksista on annettu oma lakinsa (668/2010). Lain 2 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi antaa vastavakuuksia vaatimatta omavelkaisia valtiontakauksia ERVV:een liikkeeseen laskemien joukkovelkakirjalainojen ja muiden velkasitoumusten, muiden ERVV:een ottamien velkojen sekä niihin liittyvien koronvaihto-, valuutanvaihto- ja muiden sopimusten sekä niissä sovittujen ehtojen täyttämisen vakuudeksi. Mainitun pykälän 2 momentissa säädetään voimassa olevien takausten enimmäismäärästä. Lain 3 §:n mukaan ennen kuin valtioneuvosto tekee päätöksen valtiontakauksen myöntämisestä, valtioneuvosto antaa asiasta eduskunnalle tiedonannon.

Valtioneuvosto antoi 18.7.2012 eduskunnalle tiedonannon Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvostokauksesta Espanjan pankkisektorin vakauttamiseksi annettavaa lainoitusta varten. Tiedonannon mukaan tuki annetaan Espanjan valtion pankkisektorin järjestelyrahastolle (FROB), joka kanavoi tuen eteenpäin pankkisektorille. Suomen osuus ERVV:n varainhankinnalle annettavasta takauksesta on 1,9248 prosenttia. Tiedonannossa esitetyn arvion mukaan Suomen takausosuus Espanjan enintään 100 miljardin euron lainaa varten tehtävästä varainhankinnasta on noin 3,6 miljardia euroa. Tiedonannossa todetaan, että Espanjan pankkisektorin tuen maksaminen aloitetaan ERVV:stä. Lainaohjelma voidaan myöhemmin erillisellä päätöksellä siirtää EVM:sta maksettavaksi. Jos EVM:sta mahdollisesti maksettavilla lainoilla ei ole etuoikeusasemaa, kattaa Suomen ja Espanjan vakuusjärjestely myös EVM:sta maksettavan lainaosuuden.

Eduskunnan täysistunto hyväksyi 20.7.2012 valtioneuvoston tiedonantoon sisältyvän valtioneuvoston kannan (EK 26/2012 vp), minkä jälkeen valtioneuvosto teki 20.7.2012 päätöksen Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvostokauksesta.

Tämän jälkeen euroryhmä hyväksyi 20.7.2012 puhelinkokouksessaan Espanjalle annettavan enintään 100 miljardin euron lainaohjelman sen pankkisektorin tervehdyttämiseksi ja päätti Espanjan lainaohjelman antamisesta ERVV:n kautta.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Käytettävissäni olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että kysymys EVM:n etuoikeutetun velkojan asemasta on ollut valtioneuvostossa ja eduskunnan eri valiokunnissa esillä jo EVM-sopimusneuvottelujen aikana Suomen kantoja muodostettaessa. Eduskunta on puoltanut valtioneuvoston neuvottelukantaa, jonka mukaan EVM:n lainojen etuoikeusasemaa koskevat lausekkeet kirjataan sopimuksen johdanto-osaan. Tämä on myös ollut sopimusneuvottelujen lopputuloksena. Hallituksen esityksessä on todettu EVM:n velkojan etuoikeutettua asemaa koskevan sitoumuksen poliittinen luonne ja sen sijoittuminen sopimuksen johdanto-osaan. Ottaen huomioon koko EVM-sopimuksen neuvottelemista ja hyväksymistä koskevan prosessin, jonka aikana eri vaiheissa valtioneuvosto on antanut eduskunnalle tietoja EVM:n velkojan etuoikeutettua asemaa koskevasta kysymyksestä, minulla ei ole aihetta epäillä, että eduskunnalle olisi jätetty antamatta asiasta olennaista tietoa tai että eduskuntaa olisi johdettu asiassa harhaan.

Siltä osin kuin hallituksen esitykseen on jäänyt virhe, joka liittyy jo sopimuksen allekirjoitushetkellä olemassa olevien lainaohjelmien mahdolliseen siirtämiseen ERVV:stä EVM:ään, totean valtiovarainministeriön olleen yhteydessä eduskunnassa EVM-asioita käsitelleiden valiokuntien sihteeristöihin ja antaneen yhteydenottojen johdosta eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle 26.9.2012 perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaisen selvityksen, jonka osalta eduskunta päättää asian jatkokäsittelystä. Minulla ei ole oikeudellisia perusteita asettaa epäilyksenalaiseksi valtiovarainministeriön antamaa selitystä virheen syntymissyystä. Kiinnitän valtiovarainministeriön huomiota vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen hallituksen esitysten laatisemisessa.

Euroalueen huippukokouksessa 29.6.2012 annettiin poliittisella tasolla julkilausuma, jonka mukaan Espanjan lainaohjelma myönnetään ERVV:stä kunnes EVM on käytössä ja siirretään sen jälkeen EVM:ään ilman etuoikeusasemaa. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan huippukokouksen julkilausuma vastaa Suomen aiempaa kantaa. Selvityksestä ilmenee, että asiaa ei ennen euroalueen huippukokousta kuitenkaan nimenomaisesti saatettu eduskunnan suuressa valiokunnassa käsiteltäväksi. Tähän oli valtiovarainministeriön mukaan syynä se, että

asian ei ennen kokousta tiedetty tulevan huippukokouksen asialistalle. Selvityksestä ilmenee myös, että lainaohjelman siirtäminen edellyttää vielä erillistä päätöstä ERVV:n ja EVM:n päätävissä elimissä. Ennen kuin Suomen edustajat näissä elimissä voivat hyväksyä siirron, ehdotukset on saatettava eduskunnan hyväksyttäväksi.

Suomen edustajien toiminta EU:n elimissä perustuu siihen, että valtioneuvosto toimii eduskunnan luottamuksen varassa. Tämän tulee olla lähtökohtana Suomen edustajien kannanotoille paitsi EU:n toimielinten päätöksenteossa, myös merkitykseltään näihin rinnastuvissa epävirallisissa elimissä kuten euroalueen huippukokouksessa. Oikeudellisesti arvioituna eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia nyt esillä olevassa asiassa turvaa se, että Espanjan lainaohjelman mahdollinen siirtäminen ERVV:stä EVM:ään edellyttää, että asiasta päätetään myöhemmin erikseen oikeudellisesti sitovalla tavalla ja että asia tuodaan sitä ennen perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisesti eduskunnan käsiteltäväksi. Menettelystä on kerrottu myös valtioneuvoston tiedonannossa, jonka pohjalta eduskunta käsitteli Espanjan lainaohjelmaa koskevan asian ja äänesti hallituksen luottamuksesta. Valtioneuvoston suuren valiokunnan pyynnöstä antama lisäselvitys euroalueen huippukokouksen päätöksistä ei ole aiheuttanut eduskunnassa enempiä toimenpiteitä.

Totean näin ollen, että Suomen osallistuminen Espanjan lainaohjelmaan liittyvien toimien toteuttamiseen on tapahtunut perustuslain mukaisesti eduskunnan myötävaikutuksella. Toimivaltiani ei kuulu arvioida eduskunnan toimintaa.

Yleisesti vielä totean ottaneeni arvioinnissa huomioon sen tämänkin tapauksen selvityksestä ilmenevän seikan, että eurokriisin hoitamista koskevaan päätöksentekoon liittyviä toimia joudutaan tekemään ajoittain varsin nopealla aikataululla ja lyhyillä varoitusaajoilla ja jopa erilaisien tulkintojen ristipaineessa, mikä on omiaan aiheuttamaan suuria haasteita asioiden kansalliselle valmistelulle.

Saatan tässä päätöksessä lausumani valtiovarainministeriön tietoon.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Neuvotteleva virkamies

Johanna Koivisto

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
