Kansainväliset rahoitusasiat -yksikkö
Seppo Tanninen

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Valtioneuvoston selvitys Kreikan toisen sopeutusohjelman päättymisestä ja mahdollisista jatkotoimenpiteistä (E 137/2014 vp – EJ 12/2017 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa eduskunnan informointiin liittyvistä aikatauluista perustuslain 96 §:n kannalta valtioneuvoston selvitykseen Kreikan toisen sopeutusohjelman päättymisestä ja mahdollisista jatkotoimenpiteistä (E 137/2014 vp – EJ 12/2017 vp) liittyen.

Perustuslain 96 §:n mukaan valtioneuvoston on toimitettava Euroopan Unionissa päätettävää säädöstä, sopimusta tai muuta tointa koskeva ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että Euroopan vakausmekanismia (EVM) koskeva valtiosopimus ja siten EVM:sta toteutettavia sopeutusohjelmia koskevat asiat ovat perustuslaissa tarkoitettuja unioniasioita. Perustuslakivaliokunnalla on ollut vastaava tulkinta myös Euroopan rahoitusvakausvälineestä ja sen kautta toteutettavista sopeutusohjelmista.

EU-asioissa suuri valiokunta on eduskunnan toimivaltainen valiokunta. Valtiovarainministeriö toimittaa eduskunnalle annettavan materiaalin Eutori-jakeluna suuren valiokunnan Vaski-työtilaan. Lisäksi valtiovarainministeriö on lähettänyt kiireelliset asiat, kuten euromaiden sopeutusohjelmia koskevat valtioneuvoston selvitykset sähköpostitse suurelle valiokunnalle. Materiaalin jakelu eteenpäin muille valiokunnille on tapahtunut eduskunnan omien käytäntöjen mukaisesti. Valtiovarainministeriöstä ei ole lähetetty euroalueen valtioiden sopeutusohjelmia koskevia valtioneuvoston selvityksiä missään vaiheessa eduskunnan muihin valiokuntiin.

Valtioneuvoston selvityksen E 137/2014 vp – EJ 12/2017 vp valmistelu

Kreikan kolmannen sopeutusohjelman toista väliarviosta on neuvoteltu jo vuoden 2016 syksystä instituutioiden (komissio, Euroopan keskuspankki EKP ja Euroopan vakausmekanismi EVM sekä Kansainvälinen valuuttarahasto IMF) ja Kreikan kesken. Instituutiot ja Kreikka saavuttivat alustavan yhteisymmärryksen väliarvion sisältökysymyksistä 2.5.2017. Samana aamuna saapui kutsu euroryhmätyöryhmän, joka valmistelee euroryhmän kokouksia, ylimääräiseen kokoukseen torstaiksi 4.5. Kokouksen ainoa aihe oli Kreikan sopeutusohjelma. Kokousta varten toimitettiin luonnos tarkistetuksi yhteisymmärryspöytäkirjaksi sekä yhteisymmärryspöytäkirjaluonnokseen perustava listaus alustavaista ennakollisista toimista.

Euroryhmätyöryhmän kokouksessa käsiteltiin väliarvion tilannetta ja erityisesti väliarvion mahdollistavan lainaerän maksamisen edellytyksenä olevista toimista, ns ennakollisista toimista. Kokouksessa todettiin lisäksi, että euroryhmätyöryhmän sääntömääräisessä kokouksessa Brysselissä maanantaina 15.5. tullaan keskustelemaan myös velkahelpotuksista.

Valtiovarainministeriö toimitti 5.5. suuren valiokunnan valiokuntaneuvoksille tiedoksi Kreikan ohjelman toisen väliarvion arvioidun etenemis- ja valmistelu aikataulun, joka oli laadittu edellisen päivän työryhmäkokouksen perusteella.

Euroryhmätyöryhmän 15.5. kokoukseen ei toimitettu uutta aineistoa verrattuna 4.5. ylimääräiseen kokoukseen. Työryhmä jatkoi keskusteluja väliarvion tilanteesta ja erityisesti edellytyksistä, joilla IMF voisi tehdä päätöksen ohjelmaan osallistumisesta. IMF:n osallistumiselle on keskeistä, että Kreikka on velkakestävä IMF:n tekemien arvioiden perusteella. Tämän takia euroryhmässä keskusteltiin euroryhmän 25.5.2016 sopimien keskipitkän aikavälin velkahelpotusten mahdollisesta tarkemmasta määrittelystä. Velkahelpotusten tarkennuksista ei toimitettu asiakirjoja ennen kokousta. Kokouksen aikana työryhmän jäsenille jaettiin pöydälle Euroopan vakausmekanismin laatima alustava luonnos erilaisista mahdollisista euroryhmän sopimien velkahelpotusten täsmennyksistä. Luonnokset kerättiin työryhmänjäseniltä pois kokouksen päättyessä. Syynä asiakirjan poiskeräämiseen oli kokemukseen perustuva pelko markkinasensitiivistä tietoa sisältävän asiakirjan vuotamisesta julkisuuteen. Kreikan ohjelman käsittely jatkui Brysselissä lähes puoleen yöhön.

Valtiovarainministeriössä aloitettiin väliarviota ja mahdollisia velkahelpotuksia koskevan valtioneuvoston selvityksen (E-jatkokirje) valmistelu aamulla tiistaina 16.5. euroryhmätyöryhmän Suomen edustajalta mahdollisista velkahelpotuksista saatujen tietojen pohjalta. Selvityksen valmistelun aikana ei ministeriö saanut missään vaiheessa asiaan liittyviä asiakirjoja. Valtioneuvoston kanslialle selvitys toimitettiin jaettavaksi edelleen hallituksen EU-ministerivaliokunnalle keskiviikkona 17.5. klo 16.42 ja ministerivaliokunnan hyväksyttyä perjantaina 19.5. kello 8.00 alkaneessa kokouksessaan ehdotetun Suomen toimintalinjan E-jatkokirje lähettiin Eutori-jakeluna suurelle valiokunnalle 19.5. kello 9.32 sekä sähköpostitse suurelle valiokunnalle kello 9.35. Tämän lisäksi valtiovarainminiteriö lähetti klo 11:38 suuren valiokunnan käsittelyä helpottamiseksi klo 11.38 power point -esityksen, joka käsitteli velkaehtojen huojennuksia.

Euroryhmän kokouksessa maanantaina 22.5. keskeisenä aiheena oli Kreikan ohjelman toinen väliarvio ja mahdolliset velkahelpotukset. Ennen euroryhmän kokousta järjestettiin aamupäivällä ylimääräinen euroryhmätyöryhmän kokous Kreikan ohjelmasta. Tässä euroryhmätyöryhmän kokouksessa jaettiin pöydälle euroryhmää varten EVM:n laatima asiakirja mahdollisista velkahelpotuksista. Velkahelpotuksia koskeva asiakirja vastasi euroryhmätyöryhmässä 15.5. käsiteltyä asiakirjaa. Muita uusia asiakirjoja ei euroryhmän kokousta varten toimitettu ennen kokousta.

Euromaiden sopeutusohjelmien valmisteluista aikaisemmin

Edellä kuvattu menettely aikatauluineen on ollut ominaista euroalueen maiden ja aivan erityisesti Kreikan sopeutusohjelmia koskevalle valmistelulle koko euroalueen velkakriisin ajan. Sopeutusohjelmia koskevat asiakirjat valmistuvat pääsääntöisesti aikaisintaan vain muutama päivä ennen euroryhmän kokousta, jossa sopeutusohjelmasta tai sitä koskevasta väliarviosta päätetään. Kreikan sopeutusohjelmien kohdalla merkityksellisimmät

asiakirjat, kuten nyt velkahelpotuksia koskevat esitykset, jaetaan usein vasta pöydälle kokouksissa.

Seuraavassa esimerkki Kreikan velkahelpotusten käsittelystä syksyllä 2012:

1. Suurelle valiokunnalle toimitettiin perjantaina 9.12.2012 kello 9.25 valtioneuvoston selvitys (E 128/2012 vp) Kreikan sopeutusohjelman toteutuksesta ja jatkosta EU-ministerivaliokunnan hyväksyttyä omalta osaltaan Suomen toimintalinjan maanantaina 12.11.2012 pidettävää euroryhmän kokousta varten. Selvityksessä on maininta, että asiakirjoja ei ole käytettävissä. Suuri valiokunta hyväksyi valtioneuvoston toimintalinjan kokouksessaan 9.11.2012 13.30–15.45. Lisäksi valtioneuvoston selvitys lähettiin tiedoksi valtiovarainvaliokunnalle ja talousvaliokunnalle.

2. Seuraava valtioneuvoston jatkoselvitys asiasta toimitettiin suurelle valiokunnalle maanantaina 19.11.2012 kello 11.02. Perusmuistion pohjana oli 12.11.2012 euroryhmän kokousta varten toimitettu 10.11.2012 päivätty luonnos Kreikan ohjelman ensimmäiseksi väliarvioraportiksi. Suuri valiokunta hyväksyi valtioneuvoston toimintalinjan kokouksessaan 20.11. kello 7.00–8.05 pidetyssä kokouksessaan sekä päätti lähettää jatkoselvityksen valtiovarainvaliokunnalle, talousvaliokunnalle ja perustuslakivaliokunnalle tiedoksi . Euroryhmä käsitteli asiaa samana päivänä alkaneessa kokouksessaan.

3. Asiaa koskeva toinen jatkoselvitys toimitettiin suurelle valiokunnalle perjantaina 23.11.2012 kello 12.52. Muistiota perustui euroryhmän kokouksessa 20.11. pöydälle jaettuihin asiakirjoihin tai kokouksessa muutoin saatuihin tietoihin. Valiokunta hyväksyi valtioneuvoston toimintalinjan 23.11.2012 kello 13.30–15.35 pidetyssä kokouksessaan sekä päätti lähettää jatkoselvityksen valtiovarainvaliokunnalle, talousvaliokunnalle ja perustuslakivaliokunnalle tiedoksi. Euroryhmä piti asiasta puhelinkokouksen lauantaina 24.11. ja fyysisen kokouksen Brysselissä maanantaina 26.11.

Tilanne oli aikataulultaan hyvin pitkälle samankaltainen kesällä 2015, kun euroryhmässä käsiteltiin Kreikan toisen sopeutusohjelman loppuunsaattamista ja Kreikan kolmannen sopeutusohjelmaa hyväksymistä.

Eduskunnan informointi

Valtiovarainministeriö on tietoinen perustuslain säätämästä velvoitteesta saattaa EU:ssa päätettävä asia viivytyksettä eduskunnan käsiteltäväksi. Kuten edellä esitetystä ilmenee, valtiovarainministeriö on välittömästi, kun se sai tiedon mahdollisista esityksistä velkahelpotuksista, ryhtynyt valmistelemaan valtioneuvoston selvitystä eduskunnalle. Tässä vaiheessa euroalueen jäsenvaltioille ei ollut toimitettu esityksiä mahdollisiksi velkahelpotustoimiksi vaan euroryhmätyöryhmän jäsenille on esitelty alustavia vaihtoehtoja. Lisäksi asiakirja, jossa vaihtoehtoja kuvattiin, kerättiin kokouksen jälkeen pois.

Euroalueen valtioiden sopeutusohjelmia koskevien asiakirjojen valmistuminen on ongelmallinen. Valtiovarainministeriön virkamiehet ovat toistuvasti euroalueen velkakriisin aikana kiinnittänyt asiaan EU:ssa huomiota. Asiassa ei kuitenkaan ole tapahtunut merkittävää parannusta. Tähän on useita syitä. Keskeisin syy on se, että ohjelmien valmistelua ja niiden väliarvioita koskevat neuvottelut instituutioiden ja tukea saavaa maan kesken ovat

yleensä erittäin haastavia ja edes alustavan yhteisymmärryksen saavuttaminen venyy useimmiten asiaa käsittelevän euroryhmän (tai eurotyöryhmän) kokoukseen.

Toinen merkittävä syy on se, että vaikka nykyisin Suomen lisäksi myös useammassa muussa euroalueen valtiossa (esim. Itävalta, Saksa ja Viro) kansallinen parlamentti käsittelee sopeutusohjelmia koskevia päätöksiä, vain Suomen eduskunta ottaa kantaa asioihin ennen asianomaisia euroryhmän kokouksia ja päättää yhdessä valtioneuvoston kanssa Suomen toimintalinjasta. Muilla euromailla, joiden parlamentti ottaa kantaa sopeutusohjelmia koskeviin asioihin vasta euroryhmän tehtyä päätöksensä, ei ole samanlaista intressiä vaatia asiakirjojen valmistumista etukäteen.

Valtiovarainministeriön virkamiehet ovat euroalueen velkakriisin aikana käyneet läpi valmisteluprosessia eduskunnan virkamiesten kanssa mainittujen haastavien valmisteluaikataulujen takia. Valtiovarainministeriön tavoitteena on ollut varautua valmisteluihin haastavissa päätöksentekotilanteissa. Valtiovarainministeriö on toimittanut suuren valiokunnan valiokuntaneuvoksille tiedoksi Kreikan ohjelmaa koskevia etenemis- ja valmisteluaikatauluja eduskunnan valmisteluprosessin helpottamiseksi. Valtiovarainministeriön virkamiehet ovat lisäksi olleet aina käytettävissä taustatiedon antamiseen eduskunnan valiokunnille päätöksentekotilanteisiin varautumiseksi.

Valtiovarainministeriö katsoo täyttäneensä perustuslain vaatimuksen eduskunnan informoinnin oikea-aikaisuudesta. Asioiden valmisteluun ja käsittelyyn liittyvät aikatauluongelmat eivät johdu valtiovarainministeriöstä tai Suomen hallituksesta vaan päinvastoin Suomen viranomaisten vaikutuspiirin ulkopuolella olevista seikoista. Tästä huolimatta valtiovarainministeriö on pyrkinyt ja pyrkii vastaisuudessakin informoimaan eduskuntaa euroalueen valtioiden sopeutusohjelmiin liittyvissä asioissa niin aikaisessa vaiheessa kuin mahdollista.