

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 64/2025 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Pidän hallituksen esitystä perustuslain kannalta ongelmallisena ja sen säätämisyjärjestysperusteluja puutteellisina. Perusteluissa on tyystin sivuutettu valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa keskeiset perustuslain säännökset, lukuun ottamatta talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskevaa 87 §:ää. Lisäksi ehdotettu sääntely on eräiltä keskeisiltä osiltaan epäselvää, ja joissakin kohdin (8.1 § ja 16.1 §) jopa kielenvastaista.

Lakiehdotuksen 5.1 §:n 1) kohdan mukaan valtion erityisrahoitusyhtiön tehtävänä on toimintansa tarkoituksen toteuttamiseksi ”itsenäisesti tai yhteistyössä muiden rahoitustoimijoiden kanssa myöntää ja hallinnoida luottoja, takuita, takauksia ja muita vastuusitoumuksia elinkeinotoimintaan sekä tehdä takauspäätöksiä, joiden puitteissa rahoittaja tai luottovakuuttaja voi myöntää useita yksittäisiä rahoituksia”. Ehdotetun 5.3 §:n mukaan taas erityisrahoitusyhtiön täysin omistaman Suomen Vientiluotto Oy:n ”tehtävänä on edistää Suomen taloudellista kehitystä myöntämällä yhtiön ohella vienninrahoitusta”. Tehtävä ei ole sama asia kuin toimivalta, mutta ilmeisesti lainaamieni säännösten tarkoituksena on myös perustaa yhtiölle ja SVL:lle toimivalta myöntää säännöksissä tarkoitettua rahoitusta: lainaa, takuita, takauksia ja muita vastuusitoumuksia. Jos näin on, yhtiön ja SVL:n välinen tehtävän- ja

toimivallanjako ei ilmene laista. Yhtiö voi lisäksi 5.2 §:n mukaan ”tehdä varainhankintaa” eli suomeksi sanottuna ottaa lainaa. Sekaannusta aiheuttaa, että joidenkin säännösten on säädetty koskevan sekä yhtiötä että SVL:a, joidenkin taas pelkästään yhtiötä. Näihin kuuluu varainhankintasäännös. Myös esimerkiksi ehdotuksen 7.2 §, jossa säädetään velvollisuudesta noudattaa EU:n valtiontukisääntöjä ja niiden vastaisesti myönnetyn tuen takaisinperinnästä, koskee sanamuotonsa mukaan vain yhtiötä, vaikka EU:n valtiontukisääntelyn tulisi yhtä lailla sitoa SVL:a. Epäselväksi jää myös esimerkiksi, ulottuuko valtion lakiehdotuksen 15 §:n mukainen vastuu myös SVL:n sitoumuksiin.

Lakiehdotuksen 15(1) §:n mukaan ”valtio vastaa yhtiön takuista, takauksista ja muista vastuusitoumuksista, varainhankintaan ja -hallintaan liittyvistä sopimuksista ja niihin liittyvien riskiensuojaussopimusten mukaisesta sitoumuksien täyttämisestä”. Lakiehdotuksen perusteluissa selvennetään, että ”valtio vastaa yhtiön takuu- ja takausvastuista sekä veloista omavelkaisella tavalla”. Tämä merkitsee, että yhtiön myöntämät takuut ja takaukset ja sen ottamat lainat rinnastuvat oikeudellisesti valtiontakuihin, valtiontakauksiin ja valtionvelkaan. Lisäksi lakiehdotuksen 15(4) §:n mukaan ”valtioneuvosto voi antaa omavelkaisia takauksia ilman vastavakuuksia yhtiön ottamien lainojen ja lainaohjelmien vakuudeksi”. Epäselväksi jää miksi valtio antaisi takauksia lainoille, joista se pykälän 1 momentin mukaan vastaisi omavelkaisesti.

Lakiehdotuksen 6(1) §:n mukaan ”yhtiön ja sen tytäryhtiöiden 5 §:ssä tarkoitettujen sitoumusten määrä saa olla enintään 50 miljardia euroa” ja ”yhtiön varainhankintaa varten ottamien valtion vastuulla olevien velkojen määrä saa olla enintään 20 miljardia euroa”. Kun valtio vastaa omavelkaisesti yhtiön sitoumuksista, määrät ilmaisevat samalla valtion vastuiden ylärajaa. Yläraja on erittäin korkealla, merkittävästi korkeammalla kuin esimerkiksi EU:n rahoitusvälineisiin liittyvissä vastuissa, joiden vaikutusta eduskunnan budjettivaltaan ja valtion mahdollisuuteen selviytyä muista sitoumuksistaan perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan huolellisesti arvioinut. Vuoden 2025 talousarvion loppusumma on noin 88 miljoonaa euroa. Aivan näin korkealle ei ylletä, lähelle kyllä.

Perustuslain valtiontaloussäännösten ilmentämiin keskeisiin periaatteisiin kuuluu, että valtion menojen sitominen tavalla, joka rajoittaa eduskunnan harkintavaltaa

vuotuisen talousarvion käsittelyssä, edellyttää eduskunnan ennalta antamaa suostumusta. Tätä periaatetta ilmentävät perustuslain 82 §:n säännökset valtionlainasta, valtiontakauksesta ja valtiontakuuista. Pykälän 1 momentin mukaan ”valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä”. Pykälän 2 momentin mukaan ”valtiontakaus ja valtiontakuu voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla”. Perustuslain esitöistä (HE 1/1998 vp, s. 135) ilmenee, eduskunnan suostumus voidaan antaa myös valtuuttavan lain muodossa, kunhan laissa on vähintäänkin säännös takauksen tai takuun enimmäismäärästä.

Lainaan, takaukseen ja takuuseen liittyvät vastuut ja riskit eroavat toisistaan, minkä vuoksi ne on myös perustuslain sääntelyssä erotettu toisistaan. En pidä valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena, että perustuslain edellyttämä ja eduskunnan budjettivaltaa suojaava suostumus ilmaistaan laissa erityyppisten sitoumusten yhteissummuna. Valtuutus on annettava erikseen lainanottoon, takauksiin ja takuisiin. En myöskään pidä valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena, että laissa annettaisiin talousarvion loppusummaa lähenevä erittelemätön valtuutus sitoa valtion menoja. Eduskunnan budjettivallan suojaamiseksi ei riitä, että laissa säädetään eduskunnan mahdollisuudesta eritellä valtuutusta talousarviossa. Riittävän erittelyn on sisällyttävä lakiin tai laissa on vähintäänkin säädettävä, mitä talousarviossa on eriteltävä.

Valtuuksien erittelyn lisäksi niiden vaikutusta eduskunnan budjettivaltaan on arvioitava myös kokonaisuutena, samaan tapaan kuin EU:n rahoitusvakausvälineitä koskevissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa edellytettiin. Arvioinnissa on, kuten näissä lausunnoissa myös korostettiin, otettava huomioon vastuiden toteutumisriskin todennäköisyys. Hallituksen esityksestä ilmenee, että vienninrahoituksessa riskit ovat tavanomaista korkeampia.

Lakiehdotuksen 16-17 §:ssä säännelty Valtiontakuurahasto on perustuslain 87 §:ssä tarkoitettu talousarvion ulkopuolinen rahasto. Tämän perustuslainkohdan mukaan ”talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä”. Myös talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskevan sääntelyn tarkoituksena on suojata eduskunnan budjettivaltaa. Perustuslakivaliokunta

on edellyttänyt, että laissa ilmaistaan rahaston volyymin yläraja. Tämä on myös välttämätöntä, jotta eduskunnan budjettivallan rajoituksen laajuutta voitaisiin arvioida, Lakiehdotuksesta tai sen perusteluista ei käy ilmi valtiontakuurahaston maksimivolyymi. Tässäkin suhteessa lakiehdotusta on täydennettävä. Mikäli enimmäisvolyymi kasvaisi, kasvun olennaisuutta ei voitaisi arvioida yksinomaan prosentuaalisesti vaan se olisi suhteutettava myös rahaston suuruuteen. Ei riitä, että laissa kerrotaan, mistä lähteistä rahaston varat kertovat. Eduskunnan on lakia säätäessään tiedettävä, miten suurta osaa valtiontaloudesta voidaan säädettävän lain nojalla hoitaa vuosittaisen talousarvion ulkopuolella ja eduskunnan budjettivallan ulottumattomissa.

Talousarvion ulkopuolisen rahaston käyttötarkoitus on niin ikään määriteltävä laissa. Valtiontakuurahaston käyttötarkoitukseksi on lakiehdotuksen 16.1 §:ssä määritelty ”vienninrahoituksesta aiheutuvien yhtiön ja SVL:n sellaisten tappioiden, joihin niiden vienninrahoituksen omat varat eivät riitä, kattaminen”. Säännös ei näyttäisi mahdollistavan valtion omavelkaisesti realisoituvien vastuiden kattamista rahaston varoista.

Yhtiön ja SVL:n vienninrahoitustehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Edellä toteamani mukaisesti yhtiöt mm. tekevät valtiontakuun ja valtiontakauksen myöntämiseen rinnastuvia päätöksiä. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntoon 57/2024, jossa arvioitiin Teollisuustuki Oy:lle ehdotettuja tehtäviä. Valiokunta ei pitänyt niitä julkisina hallintotehtävinä. Valiokunnan mukaan

Teollisuustuki Oy:lle lailla nyt säädettäväksi ehdotettua rahoitustehtävää hoidettaisiin sijoitus- ja rahoitustoiminnassa tyypillisesti käytetyillä yksityisoikeudellisilla instrumenteilla, jotka muodostuvat oman ja vieraan pääoman ehtoista rahoitustuotteista. Rahoitusinstrumenttien käyttäminen on sopimusperusteista. Rahoitukseen ei liity hakumenettelyä, lakisääteisiä myöntämiskriteereitä tai rahoitusehtoja taikka muita hallinnolliselle päätöksenteolle ja lain soveltamiselle tyypillisiä piirteitä. Sääntely eroaa perustuslakivaliokunnan aikaisemmin tarkastelemista vientitakuista (PeVL 2/2001 vp) ja valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä (PeVL 50/2017 vp) koskevista lakiehdotuksista.

Teollisuustuki Oy:llä ei ole samankaltaisia valtiontuen myöntämistehtäviä kuin valtion erityisrahoitusyhtiölle ja SVL:lle nyt ehdotetaan. Perustuslakivaliokunnan aiemmin

omaksumaa kantaa, jonka mukaan vienninrahoitustehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä, ei olekaan syytä muuttaa lausunnon PeVL 57/2024 vuoksi. Sen sijaan on syytä kysyä, täyttääkö lakiehdotus perustuslain 124 §:n vaatimukset oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten takaamisesta, kun se ei voimassa olevan lainsäädännöstä poiketen sisällä lainkaan säännöksiä esimerkiksi hakumenettelystä. Vienninrahoitusta toteutetaan yksityisoikeudellisin sopimuksin. Tämä ei kuitenkaan poista niitä julkisoikeudellisia ainesosia, joita liittyy näiden välineiden käyttämisestä päättämiseen ja joiden vuoksi lakisääteistä vienninrahoitusta on yhä syytä pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä.

Sysmässä 21.9.2025

Kaarlo Tuori