

Tuomas Ojanen

22.10.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 64/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi

Pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä. Samalla kumottaisiin valtion erityisrahoitusyhtiön perustamiseen liittyvistä järjestelyistä annettu laki, valtion erityisrahoitusyhtiöstä annettu laki, valtion takuurahastosta annettu laki, valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annettu laki, valtion vientitakuista annettu laki, valtion alustakauksista annettu laki, valtion takuista perusraaka-ainehuollon turvaamiseksi annettu laki, ympäristönsuojelu- ja energiainvestointeihin myönnettävistä valtiontakauksista annettu laki, julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta annettu laki sekä Suomen Vientiluotto Oy -nimisestä yhtiöstä annettu laki. Lisäksi esityksessä ehdotetaan lähinnä teknisiä muutoksia viiteen lakiin. Näitä lakeja ovat tuloverolaki, Finanssivalvonnasta annettu laki, Finanssivalvonnan valvontamaksuista annettu laki, Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettu laki ja yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annettu laki.

Ehdotetun lain mukaan Finnvera Oyj:llä olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet toimia tehokkaasti valtion erityisrahoitusyhtiönä ja hoitaa yhtiön elinkeino- ja teollisuuspoliittista tehtävää. Laissa säädettäisiin yhtiön tavoitteista, tehtävistä, rakenteesta sekä pääpiirteissään yhtiön käytettävissä olevista rahoitusraameista ottaen huomioon valtion riskinkantokyky. Yhtiön ja Suomen Vientiluoton toiminnasta säädetään nykyisin kymmenessä eri laissa ja yhdeksässä asetuksessa. Keskeisiä lakeja on muutettu useita kertoja niiden säätämisen jälkeen. Toimintaa ohjaava kokonaisuus on muodostunut hajanaiseksi. Lainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteena on selkeyttää sääntelyä ja koota se yhteen lakiin siten, etteivät toiminnan pääperiaatteet merkittävästi muutu. Yhtiön rahoitusvalvonta säädetään Finanssivalvonnan tehtäväksi.

Arvioinnin lähtökohdat

Esitykseen sisältyy lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso, jossa on ehdotettua sääntelyä on tarkasteltu talousarvion ulkopuolisista rahastoista säättävän perustuslain 87 §:n, julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säättävän perustuslain 124 §:n ja henkilötietojen suojasta säättävän perustuslain 10 §:n kannalta. Lisäksi jaksossa on tarkasteltu budjettivallan ja lainsäädäntövallan välistä suhdetta sekä asetuksenantovaltuussääntelyä.

Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Asian periaatteellisen merkittävyyden ja yhtiön toiminnassa

käsiteltävien vastuiden suuruuden takia hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon, koska esitykseen sisältyy perustuslain 87 ja 124 §:n osalta uudenlaisia tulkintakysymyksiä.

Kuulemista varten on myös toimitettu valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön lisäselvitykset. Valtiovarainministeriön lisäselvityksessä on tehty selkoa ehdotettavasta sääntelystä suhteessa siihen täsmällisyyteen, jolla valtion lainanottovaltuuksia yksilöidään. Tähän liittyen lisäselvityksessä on tarkasteltu ehdotettua sääntelyä valtion lainanotosta ja valtion antamista takauksista säättävän perustuslain 82 §:n kannalta, sellaisena kuin säännös täsmentyy perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä.

Työ- ja elinkeinoministeriön lisäselvityksessä on tehty selkoa rahoitusvaltuuksien suuruudesta ja enimmäismäärästä sekä eri sitoumusten suhteesta nykytilanteeseen.

Nähdäkseni ministeriöiden lisäselvitykset täydentävät ja selkeyttävät merkittävästi esityksessä ehdotettavan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia arvioitavan esityksen säätämisyjärjestysjaksoon nähden, koska hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjakso ei itsessään vielä tee riittävästi selkoa esityksen kaikista perustuslakikytkennöistä; erikoisena voidaan pitää varsinkin sitä, ettei säätämisyjärjestysjaksoon sisälly lainkaan sääntelyn tarkastelua perustuslain 82 §:n kannalta.

Arvio

Lakiesitys sisältää ehdotuksen Finnveraa koskevaksi lainsäädännöksi. Lakiin yhdistetään elementtejä vanhoista säädöksistä, kokonaan uusia säädöksiä ja vanhat, voimassaolleet säädökset kumotaan. Lainmuutoksella tavoitellaan puitetasoista säätämistä, jotta yhtiön ohjaukselle ja johdolle jää enemmän strategista liikkumatilaa. Näissä tavoitteissa ei ole sinällään huomauttamista perustuslain kannalta.

Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan yhtiön ja sen tytäryhtiöiden 5 §:ssä tarkoitettujen sitoumusten määrä saa olla enintään 50 miljardia euroa. Yhtiön varainhankintaa varten ottamien valtion vastuulla olevien velkojen määrä saa olla enintään 20 miljardia euroa. Lisäksi ehdotettava sääntelytapa on muutoinkin merkittävä muutos nykytilaan nähden, koska se tarkoittaa eduskunnan finanssi- ja budjettivallan käytön muuttumista nykyistä selvästi summaarisemmaksi.

Näin ollen keskeiseksi kysymykseksi muodostuukin perustuslain kannalta se, mikä on esityksessä ehdotettavan suhde eduskunnan budjettivaltaan. Kysymystä on vain hyvin lyhyesti ja yleispiirteisesti tarkasteltu esityksen säätämisyjärjestysjaksossa 11.6. Sitä on kuitenkin tarkasteltu jonkin verran enemmän ministeriöiden lisäselvityksissä.

Nähdäkseni on ilmeistä, että ehdotettavat rahoitusvaltuudet ovat mittaluokaltaan erittäin suuret suhteessa valtion talousarvioon. Näin ollen vastuusitoumusten jo osittaisestakin realisoitumisesta voi syntyä valtiolle merkittäviä lisämenoja.

Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että erilaisissa Euroopan unioniin ja Euroopan talous- ja rahaliittoon liittyvissä asiayhteyksissä huomattavasti pienempiäkin vastuusitoumuksia on pidetty merkityksellisinä eduskunnan budjettivallan sekä perustuslain 82 §:n kannalta. Esimerkkinä voidaan viitata perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 12/2020 vp, joka koski EU Covid-19-takuurahaston perustamisedotusta, ja jossa Suomen osalta takausvastuun ehdoton enimmäismäärä oli noin 371,2 miljoonaa euroa. Toisena esimerkkinä mainittakoon Suomessa kiistanalaiseksi muodostunut ns. EU:n elpymisvälinepaketti, jossa Suomen ensisijainen laskennallinen vastuu ja osuus olivat kuitenkin olennaisesti pienemmät kuin nyt arvioitavassa esityksessä (ks. PeVL 14/2021 vp, VaVM 4/2021 vp).¹

Kysymys on näin ollen siitä, miten eduskunnan asema ja osallistuminen turvataan riittävästi kaikissa tilanteissa päätettäessä valtiontaloudesta, so. miten turvataan eduskunnan asema ja mahdollisuus osallistua vastuusitoumuksia koskeviin päätöksiin.

Arvioitavassa esityksessä tämä on koetettu ratkaista siten, että 1. lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan valtion talousarviossa voidaan päättää yhtiön ja sen tytäryhtiöiden 1 momentin mukaisten sitoumusten enimmäismäärien tarkemmasta jaottelusta. Näin ollen eduskunta voisi päättää 1. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin rahoitusvaltuuksien tarkemmasta käytöstä esimerkiksi yhtäältä kotimaan rahoitukseen ja toisaalta viennin rahoitukseen sekä erityisriskinottoon valtion talousarviossa.

Nähdäkseni 1. Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentti toteuttaa perustuslaista johtuvia vähimmäisvaatimuksia eduskunnan aseman ja osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi vastuusitoumuksia koskevassa päätöksenteossa. Viittaaan tässä yhteydessä myös ministeriöiden lisäselvityksistä ilmenevään toistamatta sitä tässä.

Vaikka varsinaista perustuslaillista estettä ei ehdotetulle sääntelylle siis ole, ehdotettavaa sääntelyä ei kuitenkaan voida pitää perustuslain kannalta ongelmattomanakaan, varsinkin

¹ Vuonna 2021 valtiovarainvaliokunta arvioi mietinnössään VaVM 4/2021 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä, että Suomen maksut Euroopan unionille olivat olleet viime vuosina keskimäärin noin 2 mrd. euroa. Rahoituskehyskaudella 2021 – 2027 maksujen arvioitiin olevan keskimäärin 2,6 mrd. euroa (käyvin hinnoin) vuodessa. Omien varojen päätöksen maksuosuuden vuotuisen enimmäismäärän nostaminen 1,20 prosentista 1,40 prosenttiin kaikkien jäsenvaltioiden yhteenlasketusta BKTL:sta nosti vuoden 2018 hinnoin arvioiden Suomen laskennallisen vuotuisen enimmäisvastuun nykyisen kauden 2,6 mrd. eurosta reiluun 3 mrd. euroon.

Suomen laskennallinen maksuosuus 390 mrd. euron elpymisvälineen menojen lainaosuudesta oli arviolta noin 6,6 mrd. euroa (vuoden 2018 hinnoin). Tämän 390 mrd. euron pääoman takaisinmaksu arvioitiin tuolloin lisäävän vuodesta 2028 alkavilla myöhemmillä rahoituskehyskausilla Suomen maksuja noin 210 – 500 milj. euroa vuodessa riippuen lainan pääoman takaisinmaksuajan pituudesta. Lisäksi koroista aiheutuvat menot nostavat Suomen EU-maksuja arviolta joitakin kymmeniä miljoonia euroja vuodessa. Jäsenvaltioilla on lisäksi ns. toissijaisia taloudellisia vastuita. Esimerkiksi mahdollinen vastuu elpymisvälineen 360 mrd. euron lainamuotoisesta tuesta voisi toteutua tilanteessa, jossa jokin jäsenmaa ei hoida omaa vastuutaan sille myönnetystä lainasta. Suomen laskennallinen vastuu tästä lainamuotoisesta tuesta arvioitiin olevan yhteensä noin 6,1 mrd. euroa.

kun otetaan huomioon rahoitusvaltuuksien suuruusluokka suhteessa valtion talousarvioon. Perustuslain kannalta on siten perusteltua puoltaa sitä valtiovarainministeriön lisäselvityksessä todettua seikkaa, että "... eduskunta päättäisi rahoitusvaltuuden kokonaismäärän lisäksi sitovasti (laissa tai valtion talousarviossa, jolloin jaottelua voidaan muuttaa yleensä nopeammin kuin lain muutos edellyttäisi) erikseen viennin ja kotimaan rahoituksen ohella ainakin riskipitoisimman toiminnan kuten erityisriskinoton enimmäismäärästä." (VM, lisäselvitys, s. 2)

Perustuslain 82 §

Kuten edellä on todettu, hallituksen esitykseen ei sisälly ehdotettavan sääntelyn tarkastelua valtion lainanotosta ja valtion antamista takauksista säättävän perustuslain 82 §:n kannalta, mistä puutteesta olisi syytä huomauttaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Sitä vastoin valtiovarainministeriön lisäselvityksessä on tehty sääntelystä selkoa myös perustuslain 82 §:n kannalta.

Perustuslain (731/1999) 82 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto ja valtioneuvosto voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Valtioneuvostolla tarkoitetaan sitoutumista vastuuseen toisen velasta ja valtioneuvostolla sitoutumista korvaamaan tietyistä toiminnasta aiheutuvat tappiot tai menetykset. Perustuslain esitöiden mukaan eduskunnan suostumus valtioneuvoston tai -neuvoston antamiseen voidaan antaa laissa tai erillispäätöksellä (ml. valtion talousarvioon sisältyvä suostumus). Lakimuotoa käytetään annettaessa yleisvaltuuksia tietyntyyppisten takauksien ja takuiden myöntämiseen. Eduskunnan erillistä suostumuspäätöstä tarvitaan sellaisiin takaus- ja takuupäätöksiin, joista ei ole säännöksiä laissa. Tällöin eduskunnan suostumus koskee yksittäistä tilannetta eikä sisällä yleisvaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 135).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan eduskunnan valtioneuvosto- tai takuusuostumuksesta tulee käydä ilmi valtioneuvostojen enimmäismäärä (PeVL 57/2002 vp, s. 3/I, PeVL 49/2006 vp, s. 2, PeVL 14/2011 vp, s. 2-3, PeVL 11/2020 vp, s. 6).

Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan yhtiön ja sen tytäryhtiöiden 5 §:ssä tarkoitettujen sitoumusten määrä saa olla enintään 50 miljardia euroa. Yhtiön varainhankintaa varten ottamien valtion vastuulla olevien velkojen määrä saa olla enintään 20 miljardia euroa.

Nähdäkseni 1. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin sääntely täyttää tarkkarajaisuuden edellytykset sekä sitä myöden perustuslain 82 §:n 2 momentin vaatimukset, sellaisina kuin ne täsmentyvät edellä selostetulla tavalla perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä.