

Tuomas Ojanen

28.4.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 9/2020 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan investointipankin tekemästä ehdotuksesta EU Covid-19 -takuurahaston perustamisesta (EU Covid-19 -takuurahasto)

Ehdotus

Euroopan investointipankin pääjohtaja ehdotti noin kuukausi sitten, 26.3.2020, yleiseurooppalaisen takuurahaston perustamista. Euroryhmä keskusteli ehdotuksesta puhelinkokouksessaan 7.4.2020.

Takuurahasto on nyttemmin nimetty *EU Covid -19 -takuurahastoksi*, joka perustettaisiin ensisijaisesti pk-yritysten tukemiseksi, mutta se voisi tukea myös ns. midcap- ja isompia eurooppalaisia yrityksiä koronaviruksen aiheuttamassa rahoituskriisissä. Takuurahasto perustettaisiin ensisijaisesti jäsenmaiden myöntämien vastatakausten avulla, mikä merkitsisi taakan jakamista jäsenmaiden kesken.

Takuurahaston olisi tarkoitus olla väliaikainen kriisinhallintaväline. Käyttämättömät sitoumukset voitaisiin jäsenvaltioiden yksimielisellä päätöksellä peruuttaa, mikäli rahaston toimintaa ei enää pidettäisi välttämättömänä.

Takuurahaston toiminnan alkaminen edellyttää, että jäsenvaltiot, jotka edustavat vähintään 60 prosenttia EIP:n pääomasta, antavat takaussitoumukset rahastolle riittävän laajuuden ja maantieteellisen kattavuuden aikaan saamiseksi.

Valtioneuvoston kirjelmässä on verraten epämääräisesti tehty selkoa ehdotuksen oikeusperustasta. Kirjelmässä tuodaan esiin, että Euroopan investointipankki toimii Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen sekä perussääntönsä antaman toimivallan puitteissa ja että pankkia koskevat määräykset ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 308 ja 309 artikloissa. Pankin perussääntö on taas liitetty pöytäkirjana Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen ja on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 51 artiklan mukaisesti erottamaton osa perussopimusta. Lisäksi kirjelmässä todetaan, että pankin perussäännön 6 artiklan mukaan pankin toimintaa ohjaa ja johtaa pankin valtuusto, hallintoneuvosto ja hallitus ja että takuurahaston perustamisesta pankin yhteyteen olemassa olevaa Partnership of Funds -rakennetta hyödyntäen päättää pankin hallintoneuvosto.

Valtioneuvoston kanta

U-kirjelmän mukaan Suomen takausvastuu olisi takuurahastosta enintään noin 370 miljoonaa euroa. Kirjelmän mukaan Suomen enimmäistakausvastuu takuurahastosta on

noin 0,6 prosenttia Suomen valtiontakauksien ja -takuiden tilinpäätösraportoinnin mukaisesta 60,2 miljardin euron kokonaismäärästä vuoden 2019 lopussa. Vaikka kirjelmän mukaan on ”todennäköistä, että vastatakauksiin tullaan vetoamaan ja vaatimaan takaajilta suoritusta takuurahaston kautta tuettavien laina- ja muiden rahoitusinstrumenttien markkinatilanteesta johtuvan korkeariskisyyden takia”, takauksen ei katsota ”vaarantavan Suomen valtion mahdollisuuksia vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksista.” (s. 5)

Kirjelmän mukaan valtioneuvosto suhtautuu vallitsevassa tilanteessa myönteisesti eurooppalaisiin ratkaisuihin, joilla tuettaisiin Covid-19 johdosta vaikeuksiin joutuneita yrityksiä turvaamalla niiden rahoituksen saannin EIP:n yhteyteen perustettavan takuurahaston tuella. Tuen antamisen lähtökohtana tulee olla, että tuen saavalla yrityksellä on pidemmän aikavälin kannattavan liiketoiminnan edellytykset.

Kirjelmän mukaan valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kriisihallintaväline olisi luonteeltaan väliaikainen ja että takuurahaston nojalla myönnettävä tuki rajattaisiin koronasta johtuvaan poikkeukselliseen tilanteeseen. Lisäksi valtioneuvosto pitää tärkeänä, että takuurahastoon osallistuvan jäsenmaan enimmäisvastuu mahdollisista tappioista rajataan enintään kunkin jäsenmaan omaan osuuteen itse rahastossa. Suomen mahdollisesta osallistumisesta rahastoon päätetään kirjelmän mukaan vasta sen jälkeen, kun yksityiskohdista ja ehdoista on saatu riittävä selvyys.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Kirjelmässä on lyhyesti jaksossa 5 (s. 4-5) tehty selkoa ehdotuksen suhteesta perustuslakiin. Kirjelmän mukaan Suomen mahdollisesta osallistumisesta takuurahastoon päättää eduskunta. Kirjelmässä mainitaan ilman jatkoerittelyä perustuslain 82 §:n 2 momentti, jonka mukaan valtiontakaus voidaan antaa eduskunnan suostumuksella.

Lisäksi kirjelmässä selostetaan pääpiirteittäin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä Euroopan unionin rahoitusvakautta koskevista järjestelyistä eduskunnan budjettivallan kannalta. Kirjelmässä katsotaan, ettei Suomen takausvastuun enimmäismäärä vaarantaisi Suomen valtion mahdollisuuksia vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksista.

Käsillä olevan ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on myös otettava huomioon suuren valiokunnan pöytäkirjasta SuVP 14/2020 vp kohdasta 23 ilmenevät perustuslakivaliokunnan kannanotot valtioneuvoston E-selvityksestä (E 28/2020 vp) käsillä olevan takuurahaston perustamista koskevasta ehdotuksesta.

Arvio

Kuten kirjelmästä ilmenee, Covid 19-takuurahaston käsittely on edennyt pikaisesti unionitasolla. Valtioneuvosto antoi eduskunnalle ensin E-kirjelmän (E 28/2020 vp) 6.4.2020 ja vasta sen jälkeen käsillä olevan U-kirjelmän, jota on käsitelty valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa ja valtioneuvoston yleisistunnossa 23.4. 2020.

Nähdäkseni valtioneuvoston menettelyä käsillä olevassa asiassa voidaan pitää ongelmattomana perustuslain 96 §:n kannalta sikäli, että valtioneuvosto on toimittanut käsillä oleva kirjelmän eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti (vrt. PeVL 6/2020 vp).

Toinen asia on, että perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän kannalta valtioneuvoston kirjelmä on vielä sen verran pääpiirteittäinen, ettei se nähdäkseni anna aineksia yksityiskohtaisille perustuslain tulkintakannanotoille, jotka koskisivat valtioneuvoston kantoja asioissa. Valtioneuvoston kirjelmän pääpiirteittäisyyttä selittää vain *osaksi* hyväksyttävästi se, etteivät Covid 19- takuurahaston perustamista koskevan ehdotuksen kaikki yksityiskohdat ole vielä tiedossa.

Perustuslain kannalta voidaan pitää ongelmallisena, ettei valtioneuvoston kirjelmässä oteta nimenomaista selvää kantaa ehdotuksen oikeusperustaan. Kuten edellä jo totesin, kirjelmässä vain kuvataan investointipankkia koskevia perussopimuksen määräyksiä ja pankin perussääntöä jaksossa 6, jonka otsikkona on oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen (s. 4). Nähdäkseni on valitettavaa, että kirjelmässä ehdotuksen unionioikeudellisen oikeusperustan tarkastelu sekä valtioneuvoston kanta siihen jäävät epämääräiseksi, varsinkin kun perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan oikeusperustan riittävyyden arvioiminen on merkityksellistä ehdotusten arvioimiselle perustuslain näkökulmasta (PeVL 37/2018 vp).

Valtioneuvoston kirjelmässä arvioidaan, että Suomen takausvastuu takuurahastosta olisi enintään noin 370 miljoonaa euroa. Vaikka vastatakauksiin tullaan kirjelmän mukaan *todennäköisesti* vetoamaan ja vaatimaan takaaajilta suoritusta takuurahaston kautta tuettavien laina- ja muiden rahoitusinstrumenttien markkinatilanteesta johtuvan korkeariskisyyden takia, takauksen ei katsota vaarantavan Suomen valtion mahdollisuuksia vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksista.

Nähdäkseni voidaan yhtyä arvioon siitä, ettei käsillä olevan takausvastuun enimmäismäärä *itsessään* vaarantaisi Suomen valtion mahdollisuuksia vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksista ja että tässä mielessä takausvastuu olisi ongelmaton eduskunnan budjettivallan kannalta. Koska perustuslakivaliokunnan mukaan Euroopan rahoitusvakauden turvaamiseen liittyviä Suomen taloudellisia vastuuta tulee kuitenkin tarkastella *kokonaisuutena* (PeVL 25/2011 vp ja PeVL 3/2012 vp), on syytä kuitenkin korostaa tarvetta arvioida takausvastuuta eduskunnan budjettivallan kannalta ehdotuksen yksityiskohtien selkeydyttyä ottaen huomioon Covid 19 -takuurahaston takausvastuiden enimmäismäärän ohella Suomen kaikki muut taloudelliset vastuut Euroopan rahoitusvakauden turvaamiseksi. Viittaan tässä yhteydessä myös perustuslakivaliokunnan kannanottoon käsillä olevaa asiaa koskevasta valtioneuvoston E-kirjelmästä (E 28/2020 vp).

Kuten kirjelmästä ilmenee ilman jatkoerittelyjä, kyse olisi perustuslain 82 §:n 2 momentissa tarkoitettusta valtioneuvostokauksesta, joka voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Perustuslain esitöiden mukaan ilmaisu kattaa suostumuksen antamisen myös lakimuodossa, jolloin kyse on lähinnä yleisvaltuuksien antamisesta

tietynlaisten takauksien myöntämiseen (ks. [HE 1/1998 vp](#), s. 135/II, ks. myös PeVL 5/2011 vp). Esitöistä myös ilmenee, että valtioneuvoston tarkoittaa ”sitoutumista korvaamaan tietystä toiminnasta aiheutuneet tappiot tai menetykset” (HE 1/1998 vp, s. 135). Perustuslakivaliokunta on myös aiemmin korostanut, että kaikissa tapauksissa Suomen valtion vastuun *yläraja* – mukaan lukien ylitakausten kattaminen – on määriteltävä laissa. – Nämä valtiosääntöoikeudelliset linjaukset koskevat myös nyt käsillä olevaa *Covid 19* -takuurahastoa, jos se perustetaan.

Tässä vaiheessa ei ole enempää sanottavissa asiasta perustuslain kannalta, koska käsillä olevan ehdotuksen kaikki yksityiskohdat eivät ole vielä tiedossa; koska käsillä oleva kirjelmä tarjoaa vain pääpiirteittäisen selvityksen valtioneuvoston kannoista sekä ehdotuksen suhteesta perustuslakiin; ja koska kirjelmän mukaan ”Suomen mahdollisesta osallistumisesta rahastoon päätetään vasta sen jälkeen, kun yksityiskohdista ja ehdoista on saatu riittävä selvyys.” (s. 6).

Jo nyt on kuitenkin syytä korostaa, että valtioneuvoston mahdollisessa seuraavassa kirjelmässä tulisi tehdä nyt käsillä olevaa kirjelmää seikkaperäisemmin selkoa *sekä* ehdotuksen oikeusperustasta ja Suomen kannasta siihen *että* ehdotuksen suhteesta perustuslakiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä huomioiden.

Asian valtiosääntöoikeudellisen merkittävyyden takia on lopuksi syytä korostaa eduskunnan tiedonsaannin ja vaikutusmahdollisuuksien merkitystä käsillä olevan asian jatkokäsittelyn suhteen. Erityisesti on korostettava eduskunnan tarvetta saada riittävä ja oikea-aikainen tieto perustuslain 96 §:n mukaisesti, jotta se voi ottaa kantaa asiaan eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien reaalisuuden turvaavalla tavalla (ks. myös PeVL 6/2020 vp ja siellä eduskunnan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista sekä tiedonsaannista todettu).

Helsingissä 28. päivänä huhtikuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki