

Janne Salminen
Kirjallinen lausunto

28.4.2020

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston kirjelmä Euroopan investointipankin tekemästä ehdotuksesta EU Covid-19 -takuurahaston perustamisesta ja sen rahoituksesta.
2. Kysymys on Euroopan investointipankin hanke 25 miljardin euron yleiseurooppalaisen takuurahaston perustamista ensisijaisesti pk-yritysten tukemiseksi. Tarkoitus on instrumentin avulla tukea eurooppalaisia yrityksiä selviytymään koronaviruksen aiheuttamasta rahoituskriisistä. Takuurahaston tuella investointipankin voisi kaavailujensa mukaan myöntää takauksia pankeille ja kansallisille erityisrahoituslaitoksille, jotta ne voisivat puolestaan lisätä luotonantoaan reaalitalouden toimijoille rahoitusvakautta vaarantamatta. Myös vastatakausten myöntäminen kansallisille erityisrahoituslaitoksille jo myönnettyjen takausohjelmien tueksi voisi olla mahdollista esitetyn takuurahaston turvin.
3. Euroopan investointipankin kaavailu on osa laajempia kaavailuja erilaisten Euroopan unionin tasoisten rahoitusinstrumenttien suuntaamista ja kehittelyä vastaamaan covid-19 talouselämälle asettamiin haasteisiin ja vaikeuksiin. Eduskunta on saanut tiedon tästä ja muista hankkeista valtioneuvoston kirjelmällä E 28/2020 vp (Valtioneuvoston selvitys: Yleiseurooppalaisen takuurahaston perustaminen vastauksena covid-19 aiheuttamaan häiriötilaan).
4. Siinä yhteydessä perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa tuolloin vielä hyvin yleiseen kokonaisuuteen, joka on sisältänyt pääosin muita elementtejä kuin nyt käsillä olevan, seuraavasti. Yleispiirteinen valiokunnan hyväksymä kannanotto sisältyy perustuslakivaliokunnan pöytäkirjaan 6.4.2020.

”Kun koronapandemiakriisiin liittyvät ehdotukset ovat vielä luonnosasteella, voidaan niihin perustuslakivaliokunnan mielestä esittää vain alustavia huomioita valiokunnan aikaisemman lausuntokäytännön pohjalta. Perustuslakivaliokunta on katsonut arvioidessaan EMU:n kehittämistä, että sitä tulee kehittää ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa. EU-lainsäädäntöön ei tule valiokunnan mielestä sisällyt-

tää jäsenvaltioille perussopimusten vastaisia tai perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Sekundäärilainsäädännöllä tai hallitustenvälisillä sopimuksilla ei tule välillisestikään horjuttaa perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (ks. Esim. PeVL 10/2019 vp, PeVL 38/2018 vp, PeVL 28/2013 vp, PeVL 49/2010 vp, s. 4/II ja s. 5/I ja PeVL 46/1996 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on korostanut, että kun eduskunnan budjettivallan rajoituksia selvitetään valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, Euroopan rahoitusvakauden turvaamiseen liittyviä Suomen taloudellisia vastuita tulee tarkastella kokonaisuutena (PeVL 25/2011 vp ja PeVL 3/2012 vp). Vastuissa on otettava huomioon paitsi niiden kokonaismäärä myös niiden toteutumisen todennäköisyys (PeVL 3/2013 vp ja PeVP 52/2014 vp). Lisäksi valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on erityistä merkitystä annettava sille, edellyttävätkö lisävastuut Suomen suostumusta ja onko eduskunnalla mahdollisuus osallistua vastuusitoumuksia koskeviin päätöksiin (ks. PeVL 22/2011 vp, PeVL 12/2018 vp). ERVV:tä käsitellessään valiokunta korosti, että valtiontalouden kannalta kyse on perustuslain 82 §:n 2 momentissa tarkoitettusta valtiontakauksesta (PeVL 5/2011 vp). Tällainen takaus voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Perustuslakivaliokunta on korostanut riskien arviointia keskeisenä asian valtiosääntöisen arvioinnin kannalta (PeVL 14/2019 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä budjettisuvereniteettia tulee suojata mahdollisimman tehokkaasti ja huolehtia siitä, että järjestelyjen erityispiirteiden vuoksi Suomen vastuut eivät kasva ainakaan tavalla, joka riskinsä puolesta voisi vaarantaa budjettisuvereniteetin tai Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, joita sillä Suomen perustuslain mukaan on (PeVL 55/2017 vp, s. 3 ja PeVL 5/2011 vp, s. 4/II). Perustuslakivaliokunta pitää perustuslain kannalta merkityksellisenä, että valtioneuvoston kannan mukaan Suomi tukee Euroopan vakausmekanismin (EVM) rahoitustuen asianmukaista ehdollisuutta. Ehdollisuus tulee toteuttaa EVM-sopimuksen edellyttämällä tavalla, suhteuttaen se kriisin erityisluonteeseen sekä rahoitustuen määrään ja laina-aikoihin. Rahoitustukea koskevissa päätöksissä tulisi huomioida EVM:n toimintakyvyn säilyminen ja sen rahoituskapasiteetin riittävyys. Yhteis- ja erillisvastuulliset ns. koronabondit voisivat saatavilla olevien puutteellisten tietojen perusteella perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan mahdollisesti jopa vaarantaa valtion mahdollisuudet vastata perustuslain mukaisista omista velvollisuuksistaan. Kun liikkeelle laskettavien velkakirjojen määrästä tai ajatellusta vastuunjaosta ei ole täsmällistä tietoa ja kun ehdotuksen toteuttamistapaa ei ole täsmennetty, tarkkaa valtiosääntöoikeudellista kantaa on kuitenkin mahdotonta esittää. Perustuslakivaliokunta kuitenkin ilmaisee huolensa siitä, että budjettisuvereniteetin, eduskunnan budjettivallan ja valtion sitoumustensa täyttämiskyvyn asettamat valtiosääntöoikeudelliset rajat voisivat mahdollisesti ylittyä yhteis- ja erillisvastuullisten koronabondien suhteen merkiten sitä, että ehdotuksen toteuttaminen edellyttäisi Suomessa perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä. Perustuslakivaliokunta huomauttaa lopuksi, että nyt arvioitavina oleviin esityksiin saattaa liittyä muissakin suhteissa perustuslaillisia ongelmia. Valiokunta toteaa arvioivansa ehdotuksia tarkemmin käsitellessään valtioneuvoston perustuslain 96 ja 97 §:n perusteella antamia kirjelmiä.”

5. Myös käsillä oleva ehdotus on vielä luonnosmainen ja täsmentyy koko ajan mistä on osaltaan osoituksena se, että siihen on vielä tänään päivällä toimitettu lisäinformaatiota. Kannanotto ei asian kehittyvään luonteeseen liittyvistä syistä johtuen voi olla lopullinen,

vaan se samoin kuin suunnitelmat voi vielä tarkentua. Esitän tässä yhteydessä ne valtiosääntöoikeudelliset puitteet, jossa asiaa voi oikeudellisesti lähestyä.

6. Ensinnäkin, Euroopan investointipankki on unionin perussopimuksilla perustettu rahoituslaitos, jonka perussääntö on unionin primäärioikeuden tasoista oikeutta. Jäsenvaltiot ovat investointipankin jäseniä. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 309 artiklan mukaan

”Euroopan investointipankin tehtävänä on unionin edun mukaisesti myötävaikuttaa sisämarkkinoiden tasapainoiseen ja vakaaseen kehitykseen käyttäen sekä pääomamarkkinoita että omia varojaan. Tätä varten pankki voittoa tavoittelematta myöntää lainoja ja antaa takauksia, jotka helpottavat seuraavien hankkeiden rahoittamista kaikilla talouden aloilla:

a) hankkeet muita heikommin kehittyneiden alueiden kehittämiseksi;
b) sellaiset hankkeet yritysten nykyaikaistamiseksi tai uudelleen järjestämiseksi taikka uusien työtilaisuuksien luomiseksi, jotka johtuvat sisämarkkinoiden toteuttamisesta tai toiminnasta, mutta joita ei niiden laajuuden tai laadun vuoksi ole mahdollista täysin rahoittaa kussakin jäsenvaltiossa käytettävissä olevin varoin;

c) useiden jäsenvaltioiden yhteistä etua koskevat hankkeet, joita ei niiden laajuuden tai laadun vuoksi ole mahdollista täysin rahoittaa kussakin jäsenvaltiossa käytettävissä olevin varoin.

Tehtävänsä suorittaessaan pankki helpottaa yhteydessä rakennerahastoista ja muista unionin rahoitusvälineistä saatavien avustusten kanssa investointiohjelmien rahoittamista.”

7. Euroopan investointipankilla on mandaatti etenkin erilaisin rakennepoliittisin keinoin edistää ja lisätä yhteenkuuluvuutta unionissa. Ennen kaikkea sen rahoitus pyrkii tasoittamaan alueellisia kehityseroja, ja investointipankki onkin tärkein unionin rakennerahastohankkeiden rahoittaja. Se rahoittaa sekä julkisia että yksityisiä investointeja myöntämällä niille lainoja ja takuita. Voidaan ajatella, että tällainen takuurahasto sinänsä mahtuu investointipankin mandaattiin.

8. Euroopan investointipankki on perustettu perussopimuksin, ja Suomesta on tullut sen jäsen Suomen liittyessä unioniin. Kun tarkastellaan liittymissopimuksen valtiosääntöoikeudellisten ratkaisujen perusteita, havaitaan, että jäsenyyden merkittävät ja pysyvät budjettivaikutukset ovat olleet yhtenä perustana tuolloisille käsittelyratkaisuille.

9. Asian yleisiä valtiosääntöoikeudellisia puitteista on luonnehdittu perustuslakivaliokunnan tuoreessa kannanotossa. Lisäksi yleisesti ottaen asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana on se, että Suomi on oman perustuslakinsa 1.3 §:n perusteella sitoutunut sekä Euroopan unionin ja sen kehittämiseen.

10. Käsillä olevan asian osalta voidaan alleviivata sitä, että Euroopan investointipankki on unionin institutionaaliseen rakenteeseen kuuluva rahoituslaitos, joka tässä ehdotettua tehdessään on hyvin lähellä sen tavanomaista toimintaa. Lisäksi on huomattava, että rahoituskanavoitaisiin käsittääkseni sen vakiintuneista rakenteista ja päätöksentekomenettelyin sekä toimintatapoja soveltaen. Ainakin sitä voitaisiin lähtökohtaisesti edellyttää joka tapauksessa. Lisäksi takaajien edustajat olisivat mukana päätöksenteossa ehdotuksen perusteella.

11. Valtiontaloutta koskevien säännösten kannalta käsillä olevassa asiassa on kysymys perustuslain 82.2 §:ssä tarkoitetusta valtionehtauksesta ja valtionehtauuta koskevasta sääntelystä ja sen soveltamisesta. Valtionehtauksella tarkoitetaan sitoutumista vastuuseen toisen velasta ja valtionehtauulla sitoutumista korvaamaan tietystä toiminnasta aiheutuvat tappiot tai menetykset. Tällainen takaus voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Ilmaisu kattaa suostumuksen antamisen myös lakimuodossa, jolloin kyse on lähinnä yleisvaltuuksien antamisesta tietynlaisten takauksien myöntämiseen (ks. HE 1/1998 vp, s. 135).

12. Tällä perusteella Suomen osallistumisesta tällaiseen hankkeeseen päättää viimekädessä eduskunta antaessaan suostumuksensa valtionehtaukseen.

13. Valtionehtauksen kannalta on tärkeä ja eduskunnan päätöksenteon kannalta välttämätöntä tietää, mikä on valtionehtauksen määrä. Siltä kannalta on keskeistä tietää onko itse takaussitoumus sama kuin kokonaistakaussvastuu, tosiin sanoen kattaako valtion takaussitoumus kaikki valtionehtaukseen mahdollisesti liittyvät liitännäiserät ja kulut (PeVL 3/2012 vp ja PeVL 5/2011 vp).

14. Valtionehtaukseen sisältyvän riskin arvioimiseksi taas on merkittävää yhtäältä se tieto, että tämä valtionehtaus sinänsä jo lähtökotokohtaisesti luonnehditaan erittäin riskialttiiksi, ja toisaalta se, miten vastuun jakautuminen jäsenvaltioiden ja valtionehtauksen antajien kesken määritellään ehdotuksessa. Ehdotuksen 11 ja 17 kohdat ovat tässä suhteessa merkitykselliset. Niiden sisältö täytyy selvittää. Tältä osin on huomattava, että ehdotus on tulkittavissa niin, että takaus on yhteisvastuullinen. Takaaja on siten yhteisvastuullisesti vastuussa toisten takaajien takaussopimuksen mukaisista sitoumuksista, kuitenkin rajattuna oman osuutensa enimmäismäärään asti. Näin ollen takauksen saaja voisi pyytää takaajilta yhteisesti suoritusta, erittelemättä kunkin takaajan osalta erikseen mihin määrään asti suoritusta haetaan. Kukin takaaja kuitenkin vastaa antamaansa enimmäismäärään saakka.

15. Vastuut jakautuisivat siten yhteisvastuullisesti jäsenmaiden kesken, mutta ne rajautuisivat kunkin jäsenmaan osuuteen itse rahastosta. Kansallisia tukiosuuksia ei ole rajattu vain jäsenvaltioon, ja jäsenvaltio vastaa oman osuutensa puitteissa rahaston kautta syntyvistä tappioista yleisesti, ei vain oman jäsenvaltion puitteissa.

16. Yhteisvastuullinen takaus sisältää erillistakauksesta poikkeavan mekanismin vastuun toteuttamiselle, mutta lopulta vastuu on käsittääkseni sen saman enimmäismäärän puitteissa, johon eduskunta antaa suostumuksensa.

17. Jos valtionehtauksen määrä on 370 miljoonaa euroa, se edustaa Suomen valtion valtionehtauksen ja -takuiden kokonaisuudessa suhteellisen pientä osuutta. Ministeriö on katsonut, että sellaisina ne eivät edes kaavailtuja suurempina toteutuessaan ministeriön käsityksen mukaan voi vaarantaa Suomen valtion mahdollisuuksia vastata perustuslain mukaan sille kuuluvista velvoitteistaan. Minulla ei ole sellaista tietoa, jonka perusteella minun olisi aihetta arvioida asiaa tältä osin toisin.

18. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden/takaajien edustajat osallistuvat rajatusti päätöksentekoon rahastossa ja niistä koostuvalle elimelle raportoidaan toiminnasta. Jäsenvaltioiden/takaajien kanssa määritellään rahastoon sitouduttaessa muun muassa riskitasoa, niitä instrumentteja, joihin takausta käytetään jne. Osallistuvien jäsenvaltioiden edustajista kosuvan päätöksentekokoelimen tulee suostua rahaston ”kuvauksen” muuttamiseen. Lisäksi eh-

dotuksen mukaan jäsenvaltioiden/takaajien edustajat osallistuvat muutenkin päätöksentekoon. Nämä määräykset ehdotuksessa ovat tosin vielä suhteellisen ylimalkaisia.

19. Nyt käytettävissä olevien tietojen perusteella ehdotetun instrumentin mekanismi ei ole valtiosääntöoikeudelliselta eikä myöskään siihen sisältyvän valtiontaloutta koskevan oikeuden kannalta käsitykseni mukaan erityisen ongelmallinen edes perustuslakivaliokunnan oman tulkintalinjan kannalta. Samantapainen elementti on sisäänrakennettuna suurimpaan osaan unionin toimintaan lopulta perusteena on tällöin näkemys siitä, että yhteinen toiminta ja koordinaatio koituu kaikkien eduksi ja resurssit tulevat lisäksi tehokkaasti käytettyä. Tässä yhteinen vastuu on verraten pientä ja rajattua. Valtiontakauksen enimmäismäärä on kuitenkin oltava tiedossa.