

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan investointipankin tekemästä ehdotuksesta EU Covid-19-takuurahaston perustamisesta (EU Covid-19-takuurahasto)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan investointipankin tekemästä ehdotuksesta EU Covid-19-takuurahaston perustamisesta (EU Covid-19-takuurahasto) (U 9/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan investointipankin tekemästä ehdotuksesta EU Covid-19-takuurahaston perustamisesta (EU Covid-19-takuurahasto) (U 9/2020 vp): Perustuslakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 11/2020 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan investointipankin tekemästä ehdotuksesta EU Covid-19-takuurahaston perustamisesta (EU Covid-19-takuurahasto) (U 9/2020 vp): Perustuslakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 12/2020 vp — U 9/2020 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- finanssineuvos Kristina Sarjo, valtiovarainministeriö
- professori Päivi Leino-Sandberg

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Janne Salminen

Viitetiedot

Perustuslakivaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon PeVL 10/2020 vp

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2020 vp

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Valtioneuvoston kirjelmän antamisen jälkeen takuurahaston rakenteesta ja erityisesti takauksen luonteesta on saatu uutta tietoa pankin toimittamissa sopimusasiakirjaluonnoksissa sekä niistä käydyissä neuvotteluissa. Suomen lain kannalta kyse on valtioneuvoston takuusta, ei valtioneuvoston takauksesta. Takuurahastoon osallistuvien jäsenmaiden vastuut, takuun luonne sekä jäsenmaiden mahdollisuudet osallistua rahastoa koskevaan päätöksentekoon ovat täsmentyneet.

Keskeisimmät takuusopimuksen ehdot koskevat takuun luonnetta ja takuun antajan vastuun enimmäismääriä. Lähtökohtaisesti jokainen jäsenvaltio vastaa takuusopimuksen kattavista velvoitteista sen mukaisesti, mikä on sen pääomaosuus EIP:ssä. Suomen nykyinen osuus EIP:n pääomasta on noin 1,485 prosenttia. Mikäli joku jäsenvaltioista ei suoriudu mahdollisesta takuuvastuustaan, jaetaan tämän osuus ylimääräisinä maksuvelvoitteina muille jäsenvaltioille edellä mainitun pääomaosuuden mukaisessa suhteessa. Jokaisen jäsenvaltion takuuvastuulle on määriteltävä ehdoton enimmäismäärä, joka kattaa myös ylimääräiset maksuvelvoitteet ja jota ei voi missään olosuhteissa ylittää. Suomen osalta takuuvastuun ehdoton enimmäismäärä on noin 371,2 milj. euroa. Jäsenvaltioiden myöntämät takuut ovat yhteensä 25 miljardia euroa.

Käytyjen neuvottelujen tuloksena jäsenmailta vaadittava takuu olisi luonteeltaan omavelkainen, heti maksettava erillistakuu (several) eikä yhteisvastuullinen (joint and several), kuten aiemmassa takuusopimusluonnoksessa oli. Erillistakuuta voidaan pitää keskeisenä ja merkittävänä parannuksena takuun antajan kannalta.

Takuunsaajan tulee takuusopimuksen mukaan esittää maksupyynnönsä kaikille takuun antajille sekä eritellä pro rata osuus takuun antajien kesken perustuen kunkin takuun antajan kokonaisvastuuseen. Mikäli täysimääräistä suoritusta ei tällä tavalla saada, eli tilanteessa jolloin joku tai jotkut takuun antajista ei pysty suoriutumaan takuuvastuustaan, pankki voi esittää uuden pro rata maksupyynnön muille takuun antajille, kuitenkin enimmillään kunkin takuun antajan enimmäismäärän saakka. Mikäli joku takuun antajista yllä kuvatussa tilanteessa suorittaa oman osuutensa ylittävän summan, hänelle syntyy korvausvaade.

Takuusopimuksen ohella järjestelyyn kuuluu keskeisesti myös pankin ja osallistuvan jäsenmaan välinen osallistumissopimus (Contribution Agreement). Se tulee sisältämään muiden muassa takuun tarkkan määrän ja mahdollisen käteissuorituksen, mikäli joku maa haluaa asettaa käteissuorituksen pankin käyttöön mahdollisia maksuvaateita silmällä pitäen. Sopimus määrittelee miten maksuvaade syntyy (Claim Event). Sopimuksessa määritellään miten EIP hallinnoi rahastoa, miten pankki asettaa likviditeettia rahaston käyttöön (Liquidity Facility) ja miten ja millä aikataululla jäsenmailta vaaditaan suorituksia takuun nojalla. Takuurahaston nojalla tullaan maksuvaateet esittämään takuun antajille todennäköisesti neljännesvuosittain.

Osallistumissopimuksen ohella pankin ja takuurahastoon osallistuvan jäsenmaan välistä suhdetta ja velvollisuuksia määritellään myös rahastokuvauksessa (Fund Description) sekä Partnership Platform'ia koskevissa säännöissä. Takuusopimus on puolestaan itsenäinen sopimus pankin ja jäsenmaan välillä.

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2020 vp

Sitoutuessaan osallistumissopimukseen jäsenmaa hyväksyy rahaston kuvauksen, mukaan lukien tukikelpoisuusedellytykset, tuotevalikoiman sekä hinnoittelun ja riskitason. Mikäli näihin kriteereihin esitettäisiin muutoksia, osallistuvista jäsenmaista koostuvan osallistujien komitean tulee ne hyväksyä.

Takuurahaston rahoitustuotevalikoimaan kuuluisivat muun muassa liikepankeille ja kansallisille erityisrahoituslaitoksille myönnettävät takaukset, vastatakaukset jo myönnettyjen kansallisten takausohjelmien tueksi, pk- ja midcap-yritysten maksuvalmiuden tukeminen riskirahastojen kautta, katettujen velkakirjojen osto liikepankeilta, jolla vapautettaisiin pankkien rahoituskapasiteettia pk-yrityksille sekä riskirahoitus erityisesti lääkealan kasvuyrityksille.

Jokaisella osallistuvalla jäsenmaalla on oikeus nimetä edustajansa osallistujien komiteaan, joka on keskeinen päätöksentekoeelin takuurahastoa koskevissa asioissa. Osallistujien komitea päättää Covid 19-takuurahaston takuiden käytöstä, eli se tulee arvioimaan kunkin tuettavan hankkeen kohdalla myönnetäänkö siihen takuurahaston takuu vai ei. Osallistujien komitea voi myös harkintansa mukaan päättää takuun myöntämisestä yleisvaltuutuksella tietyn tyyppisille hankkeille (global authorisation) tarkemmin annettujen parametrien puitteissa. Sen jälkeen kun komitea on päättänyt takuun myöntämisestä, EIP:n hallintoneuvosto, tai jos kyse on Euroopan investointirahaston (EIR) toimeenpanemasta hankkeesta, EIR:n hallitus, päättää itse hankkeesta noudattaen normaaleja päätöksentekomenettelyitään.

Osallistujien komitea päättää myös mahdollisista muutoksista takuurahaston rakenteeseen, mahdollisista muutoksista maantieteellistä keskittymistä koskeviin määritelmiin sekä takuurahastoa koskevan eräänymislausekkeen (sunset clause) mukaisesti rahaston mahdollisesta jatkamisesta 31.12.2021 jälkeen alla tarkemmin selostettua päätöksentekomenettelyä noudattaen.

Osallistujien komitea tekee lähtökohtaisesti kaikki päätöksensä yksimielisesti. Mikäli yksimielistä päätöstä ei kuitenkaan saada aikaiseksi, päätöksentekoon vaaditaan määräänemmistö, joka koostuu vähintään 2/3 osallistujien pääomaosuuksista edustavien maiden äänistä sekä tämän lisäksi, että vähintään puolet + 1 osallistuvista maista kannattaa esitystä.

Päätös takuurahaston jatkamisesta 31.12.2021 jälkeen enintään kuudella kuukaudella voidaan tehdä edellä mainitulla määräänemmistöpäätöksellä. Takuurahaston toiminnan mahdollinen jatkaminen edellä mainitun kuuden kuukauden jälkeen vaatisi kuitenkin kaikkien osallistuvien maiden yksimielisen päätöksen.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto uudistaa valtioneuvoston selvityksessä (E 28/2020 vp sekä U 9/2020 vp) esitetyn kannan seuraavasti.

Valtioneuvosto katsoo, että koronaviruksen aiheuttama taloudellinen ja rahoitusmarkkinoiden epävakaus on ollut ennakoimaton ja jäsenmaiden talouspolitiikasta riippumaton kriisi. Kriisin poikkeuksellinen luonne on tarpeellista ottaa huomioon tilanteen hallintaan tähtäävissä päätöksissä. Tässä tilanteessa on markkinareaktioiden ja EU:n yleisen uskottavuuden kannalta tärkeää

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2020 vp

korostaa poliittista valmiutta tarvittaviin taloudellisiin toimiin, solidaarisuutta ja toisaalta korostaa tarvittavien toimien koordinaation tärkeyttä.

Tiukat rajoitustoimet, joihin maat ovat ryhtyneet koronaviruksen hallitsemattoman leviämisen estämiseksi, seisauttavat talouden ennennäkemättömällä tavalla ja koskettavat reaalitaloutta. Etenkin pk- ja midcap-yritysten toimintaedellytyksiin ja rahoituksen turvaamiseen häiriötila vaikuttaa erittäin kielteisesti.

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.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kriisihallintaväline olisi luonteeltaan väliaikainen. Takuurahaston nojalla myönnettävä tuki tulisi rajata koronasta johtuvaan poikkeukselliseen tilanteeseen.

Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että takuurahastoon osallistuvan jäsenmaan enimmäisvastuu mahdollisista tappioista rajataan enintään kunkin jäsenmaan omaan osuuteen itse rahastossa.

Takuurahaston perustamista koskevan aloitteen yksityiskohdista, jäsenvaltioiden enimmäisvastuiden määräytymisestä ja vastuiden ehdottomasta enimmäismäärästä, takuun luonteesta sekä kriisinhallintavälineen väliaikaisuudesta on neuvottelujen edetessä valtioneuvoston käsityksen mukaan saatu riittävä selvyys.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan takuusopimuksessa määritellään Suomen osuudeksi sen osuus EIP:n pääomasta eli 1,485 %. Mikäli joku jäsenvaltioista ei suoriudu mahdollisesta takuuvastuustaan, jaetaan tämän osuus ylimääräisinä maksuvelvoitteina muille jäsenvaltioille samassa suhteessa. Jokaiselle jäsenvaltiolle on takuusopimuksessa määritelty ehdoton enimmäismäärä, joka kattaa myös ylimääräiset maksuvelvoitteet ja jota ei voi missään olosuhteissa ylittää. Suomen osalta takausvastuun ehdoton enimmäismäärä on noin 371,2 miljoonaa euroa. Takuu olisi luonteeltaan omavelkainen, heti maksettava erillistakuu (several) eikä yhteisvastuullinen (joint and several). Suomen vastuiden määrittely täyttää tarkkarajaisuuden edellytykset.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että 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). Tässä tilanteessa kysymyksessä ovat lähinnä takuurahaston soveltamiseen liittyvät päätökset. Niillä on kuitenkin ratkaiseva merkitys siihen, miten Suomen taloudelliset riskit toteutuvat. Huomioiden päätöksentekoa koskevat säännöt Suomen mahdollisuudet vaikuttaa päätösten sisältöön ovat hyvin pienet.

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2020 vp

Jos ilmoittautuminen rahastoon tehtäisiin, tulee se perustuslaillisista syistä joka tapauksessa tehdä ehdollisena, koska valtioneuvoston antaminen edellyttää perustuslain 82 §:n 2 momentin soveltamista ja se voidaan antaa vain eduskunnan suostumuksen nojalla. Käytännössä asiaa koskeva esitys tulee tällöin antaa eduskunnalle erikseen. Asiasta ei ole mahdollista päättää perustuslain 96 §:ssä tarkoitettussa menettelyssä. On mahdollista, että vastuihin ja niiden riskeihin liittyvä kokonaiskuva selkeytyy merkittävästi 30.6.2020 mennessä, jolloin valtioneuvoston kirjelmän mukaan on tarkoitus järjestää toinen ilmoittautumiskierros. Perustuslain kannalta perustelluimpana vaihtoehtona on siksi pidettävä sitä, että Suomi ei tee ilmoittautumista ainakaan ensimmäisellä kierroksella. Sanottu ei kuitenkaan estä ilmoittautumisen tekemistä kirjelmässä kuvatuin tavoin ehdollisena. Tämä ei estä rahaston käynnistämistä muiden jäsenvaltioiden osalta, mikäli riittävä määrä niistä antaa takuusitoumukset jo ensimmäisellä kierroksella.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota valiokunnan lausunnossa PeVL 11/2020 vp todettuun: "arviointia vaikeuttaa se, ettei valtioneuvosto ole tarjonnut kokonaisarvioita kaikista koronakriisiin liittyvistä uusista ja ennakoitavista sekä kansallisista että EU-jäsenyyteen kytkeytyvistä taloudellisista vastuista. Kokonaisarvio kasvavista vastuista viime kädessä vaikuttaa siihen, voidaanko koronakriisiin liittyviä järjestelyitä pitää perustuslain mukaisina. Valiokunta edellyttää, että jatkossa käsiteltäessä tällaisia EU-jäsenyyteen liittyviä ehdotuksia valtioneuvoston selvityksissä arvioidaan taloudellisia vastuuta ja riskejä kumulatiivisesti, huomioiden myös jo päätetyt ja lähiaikoina ennakoitavat, päätettäväksi tulevat asiat."

Valiokunta ei ole pitänyt asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta ongelmattomana saamassaan lisäselvityksessä esitettyä näkökohtaa, jonka mukaan takuurahastoon liittyvät järjestelyt ovat vallitsevassa markkinatilanteessa lähtökohtaisesti erittäin korkeariskisiä (PeVL 10/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta katsoo, että nyt kyseessä olevaan kirjelmään liittyvän riskiarvion ja edellä viitattujen kokonaisriskien vuoksi Suomen ei välttämättä ole perusteltua osallistua kyseessä olevaan järjestelyyn. Varsinaista perustuslaillista estettä rahaston perustamisesta ei sinänsä ole.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia.

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2020 vp

Helsingissä 8.5.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

tilapäinen puheenjohtaja Johannes Koskinen sd

jäsen Bella Forsgrén vihr

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Hilikka Kemppi kesk

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Markus Lohi kesk

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Wille Rydman kok

jäsen Heikki Vestman kok

varajäsen Tom Packalén ps

varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen