

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 64/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Inkalotta Nuotio-Osazee, työ- ja elinkeinoministeriö
- teollisuusneuvos Mikko Huuskonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- budjettineuvos Niko Ijäs, valtiovarainministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Ida Koivisto

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä. Samalla kumottaisiin valtion erityisrahoitusyhtiön perustamiseen liittyvistä järjestelyistä annettu laki, valtion erityisrahoitusyhtiöstä annettu laki, valtiontakuurahastosta 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. Lait on tarkoitettu pääosin tulemaan voimaan 1.1.2026. Esitykseen sisältyy lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2025 vp

säättämisjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

(1) Lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä. Laissa säädetään muun muassa yhtiön tarkoituksesta, hallinnosta, tehtävistä, rahoitustoiminnan ehdoista ja päätöksenteosta, taloudellisista toimintaperiaatteista, valtion vastuusta sekä yhtiön valvonnasta. Lakiehdotus koskee sekä valtion erityisrahoitusyhtiötä (jäljempänä erityisrahoitusyhtiö tai yhtiö) että sen täysin omistamaa Suomen Vientiluotto Oy-nimistä tytäryhtiötä (jäljempänä SVL). Hallituksen esityksessä (s. 25) kuvataan, että lainmuutoksella tavoitellaan myös puitetasoista säätämistä, jolloin yhtiön ohjaukselle ja johdolle jää enemmän strategista liikkumatilaa. Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi 10 eri valtion erityisrahoitustoimintaa koskevaa lakia.

(2) Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksessä lausuttu tavoite selkeyttää asiaa koskevaa sääntelyä on sinänsä valtiosääntöisesti mahdollinen lähtökohta sääntelylle. Esityksessä valittu sääntelymalli on kuitenkin tosiasiallisesti johtanut siihen, että sääntely muodostuu monilta osin ongelmallisella tavalla yleisluonteiseksi ja kielellisesti vaikeaselkoiseksi. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti (esim. PeVL 42/2024 vp, kappale 4, PeVL 41/2024 vp, kappale 18, PeVL 32/2024 vp, kappale 5, PeVL 19/2024 vp, kappale 7, PeVM 2/2024 vp, kappale 9, PeVL 9/2023 vp, kappale 6) kiinnittänyt huomiota valtioneuvoston piirissä laadittuihin hallituksen esitysten laatimisohjeisiin. Hallituksen esityksen laatimisohjeiden (jakso II) mukaan esitys on kirjoitettava hyvällä yleiskielellä. Perustuslakivaliokunnan mielestä esitys on huomattavan vaikeaselkoisuuden sekä sääntelyn yleisluonteisuuden että esityksessä käytetyn kielen vaikeaselkoisuuden vuoksi. Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, että hallituksen esityksien laatimisessa tulee kiinnittää huomiota esitysten laatimiseen hyvällä yleiskielellä.

(3) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että hallituksen esitysten laatimisohjeiden (Jakso IV.12) mukaan perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisen tehtävän johdosta jakso esityksen suhteesta perustuslakiin on kirjoitettava, jos lakiehdotus sisältää yhden tai useamman säännöksen, jonka perustuslainmukaisuutta tai suhdetta ihmisoikeusvelvoitteeseen on tarpeen arvioida. Jos jakson tarpeellisuudesta on epävarmuutta, on aihetta pikemminkin kirjoittaa jakso kuin jättää se kirjoittamatta (ks. myös PeVL 19/2016 vp, s. 3). Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjakso tarjoaa eduskunnalle myös tärkeän informaation, jonka avulla keskeisesti arvioidaan esityksen käsittelemisen tarpeellisuutta perustuslakivaliokunnassa (PeVM 8/2015 vp, PeVL 4/2015 vp, PeVL 1/2015 vp, PeVM 2/2001 vp, s. 3—4 ja PeVL 57/2006 vp, s. 3). Kyseisten ohjeiden mukaan kuvattaessa esityksen suhdetta perustuslakiin on mainittava, mistä perustuslain pykälästä tai mistä perusoikeudesta on kysymys. Arviossa on tuotava selkeästi esiin ja yksilöitävä ne ehdotukseen sisältyvät säännökset, jotka perustuslain tai oikeuskäytännön valossa vaikuttavat tulkinnanvaraisilta tai periaatteellisesti merkityksellisiltä.

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2025 vp

(4) Perustuslakivaliokunta toteaa, että hallituksen esityksessä on arvioitu esitystä useiden perustuslain säännösten kannalta, mutta esityksestä puuttuu kokonaan esityksen arviointi valtion lainanottoa ja valtion antamia vakuuksia koskevan perustuslain 82 §:n kannalta. Koska esityksen yksi merkittävä osa on eduskunnan suostumuksen antaminen valtioneuvoston ja valtioneuvoston antamiseen, perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että esityksen säätämismenettelyyn olisi tullut sisältyä arvio esityksen suhteesta perustuslain 82 §:ään. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota siihen, että eduskunnan tiedonsaantioikeuden asianmukaiseksi toteutumiseksi hallituksen esityksissä tulee tuoda selkeästi esiin esityksen arvioinnin kannalta keskeiset perustuslain säännökset.

Perustuslain 82 §:ää ja perustuslain 3 §:ää koskevan arvioinnin lähtökohtia

(5) Hallituksen esityksen 1. 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. Saman pykälän 2 momentin mukaan valtion talousarviossa voidaan päättää yhtiön ja sen tytäryhtiöiden 1 momentin mukaisten sitoumusten enimmäismäärien tarkemmasta jaottelusta.

(6) Perustuslain 82 §:n 1 momentin mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. Perustuslain esitöiden mukaan ilmaisu "eduskunnan suostumus" sisältää suostumuksen antamisen myös lakimuodossa. Lakimuotoa käytetään lähinnä annettaessa yleisvaltuuksia tietynlaisten takausten ja takuiden myöntämiseen. Eduskunnan erillistä suostumuspäätöstä tarvitaan sellaisiin takaus- ja takuupäätöksiin, joista ei ole säännöksiä erityislaeissa (HE 1/1998 vp, s. 135/II). Saman pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto ja valtioneuvosto voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtioneuvostosta. Perustuslakivaliokunnan mielestä näiden perustuslain säännösten kannalta on merkityksellistä arvioida erityisesti 1. lakiehdotuksen 6 §:n 1 ja 2 momenttia sekä 15 §:n 1 ja 4 momenttia.

Rahoitusvaltuuksia koskevan säännösehdotuksen 1 momentin 1. virke

(7) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan yhtiön ja sen tytäryhtiöiden 5 §:ssä tarkoitettujen sitoumusten määrä saa olla enintään 50 miljardia euroa. Hallituksen esityksessä olevassa taulukossa 1 (s. 23—24) kuvataan Finnvera-konsernia koskevia lainsäädännön valtuuksia. Taulukosta ilmenee, että erilaisia lainoja ja takauksia koskevia valtuuksia sisältyy nykyisin seitsemään eri lakiin. Perustuslakivaliokunnan saaman lisäselvityksen mukaan laskettaessa kyseisessä taulukossa todetut eri lakeihin perustuvat eri käyttötarkoituks- ja rahoitusinstrumenttikohtaiset valtuudet sellaisinaan yhteen saadaan virheellinen kuva valtuuksien suuruudesta valtuuksien osittaisen päällekkäisyyden vuoksi. Hallituksen esitykseen ei sisälly tietoa siitä, minkä suuruisia nykyiset valtuudet ovat yhteenlaskettuina. Valiokunnan saaman lisäselvityksen mukaan oikea kokonaisvastuita kuvaava luku yhtiön nykyisten valtuussitoumusten kokonaisuudesta on 53,15 miljardia euroa. Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota esityksen puutteellisuuteen tältä osin. Perustuslakivaliokunta painottaa, että hallituksen esityksistä tulee ilmetä asianmukaisesti sääntelykohteen nykytilan kuvaus, jotta eduskunta saa riittävät tiedot asian käsittelemiseen.

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2025 vp

(8) Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan rahoitusvaltuuksien yhteenlaskettu summa sinänsä pienenee 3,15 miljardin verran. Valiokunnan mielestä asian arviointi tulee kuitenkin kiinnittää ehdotetun 50 miljardin valtuuden arviointiin. Voimassa olevalla sääntelyllä eduskunta on hyväksynyt seitsemän eri lakia, joihin sisältyy eri suuruisia takauksen- ja takuunantovaltuuksia vastaavan kaltaisiin käyttötarkoituksiin. Perustelujen mukaan (s. 52) nykyisissä toimintaa koskevissa erillislaeissa on 12 erillistä erisuuruista valtuutta eri käyttötarkoituksille tai rahoitusinstrumenteille. Voimassa olevan sääntelyn mukaan eduskunta on vaikuttanut rahoitusvaltuuksien jakamiseen eri käyttötarkoituksiin näiden eri lakien ja niihin sisältyvien valtuuksien ylärajojen lakimääräisten rajausten kautta. Nyt ehdotettu 50 miljardin kokoinen tarkemmin eri tarkoituksiin jaottelemaan valtuus olisi kokoluokaltaan huomattavan suuri aiempien valtuuksien ylärajoihin verrattuna.

(9) Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin ensimmäisestä virkkeestä ilmenee tarkalleen ottaen vain se, millaiseen euromäärään asti yhtiöllä on valtuus hyväksyä 5 §:ssä tarkoitettuja sitoumuksia. Sen sijaan valtion vastuu näistä 6 §:n 1 momentin 1. virkkeen mukaisista sitoumuksista ei ilmene lakiehdotuksesta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yhtiön sitoumuksia koskevan toimivallan ja valtion vastuun välisen yhteyden osalta on arvioitava lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 1. virkkeen ja 15 §:n 1 momentin välistä suhdetta. Kyseinen 15 §:n 1 momentti koskee yhtiön sitoumusten enimmäismäärää, mutta kyseisestä säännösehdoituksesta ei ilmene pykälätekstin tasolta, millaiseksi valtion vastuu näistä yhtiön sitoumuksista on tarkoitettu. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan esityksen tarkoituksena on, että valtion vastuu yhtiön sitoumuksista seuraa lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentista, jonka mukaan valtio vastaa yhtiön takuista, takauksista ja muista vastuusitoumuksista, varainhankintaan ja -hallintaan liittyvistä sopimuksista sekä niihin liittyvien riskiensuojaussopimusten mukaisesta sitoumuksien täyttämisestä. Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin ensimmäinen virke ja 15 §:n 1 momentti eivät kuitenkaan ole säädöstasolla suoraan kytkettyjä toisiinsa. Tämän vuoksi ehdotuksesta jää varsin epäselväksi, miten yhtiön sitoumusten yläraja ja valtionvastuu kytkeytyvät toisiinsa. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtion takaus- ja takuuvastuiden tulee ilmetä yksiselitteisesti (PeVL 25/2008 vp, PeVL 14/2011 vp ja PeVL 11/2020 vp). Ottaen huomioon se, että tässä 6 §:n 1 momentin 1. virkkeen ja 15 §:n 1 momentin kokonaisuudessa on valtiosääntöisesti kyse valtion takaus- tai takuuvastuusta, tulee valtion vastuun määrä ilmetä sääntelystä ehdotettua tarkemmin. Talousvaliokunnan on muutettava sääntelyä siten, että lakitekstistä ilmenee yksiselitteisesti yhtiön sitoumuksia koskevan valtuuden ja valtion vastuun välinen suhde. Tällainen muutos on edellytyksenä esityksen käsittelemiselle jäljempänä valiokunnan päätösesityksessä sanotussa järjestyksessä.

(10) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua 6 §:n 1 momentin 1. virkkeen mukaista 50 miljardin valtuutta ja valtion vastuuta kyseisestä valtuudesta 15 §:n 1 momentin mukaisesti tulee arvioida perustuslain 82 §:n 2 momentin ja perustuslain 3 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan takauksen tai takuun piiriin kuuluvien asioiden tulee ilmetä riittävän selvästi (PeVL 25/2008 vp, PeVL 14/2011 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan valtione takauksen kannalta on tärkeää ja eduskunnan päätöksenteon kannalta välttämätöntä tietää, mikä on valtione takauksen määrä (PeVL 11/2020 vp).

(11) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valtione takauksia ja -takuita koskevissa lausunnoissaan huomiota siihen, millainen takauksen riskin todennäköisyys on, ja siihen, voivatko takauksesta tai takuusta johtuvat vastuut vaarantaa Suomen valtione mahdollisuuksia vastata perustus-

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2025 vp

lain mukaan sille kuuluvista velvoitteista. Arvioidessaan Euroopan rahoitusvakausvälinettä koskevaa puitesopimusta valiokunta arvioi takauksen enimmäismäärän lisääntymisen merkitystä. Valiokunta totesi, että kyseinen takausvastuun enimmäismäärän lisääntyminen oli sinänsä merkittävä ja sen vaikutusta käsittelyjärjestykseen oli arvioitava paitsi absoluuttisen eurosumman kannalta myös suhteessa siihen, miten todennäköinen riski on. Valiokunta ei pitänyt tällaisten riskien toteutumista niin todennäköisenä, että se vaarantaisi Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on. (PeVL 5/2011 vp, s. 4/II, myös PeVL 10/2020 vp).

(12) Perustuslakivaliokunnan mielestä asiassa olennaista on erityisesti se, että eduskunnan asema ja mahdollisuus osallistua vastuusitoumuksia koskeviin päätöksiin turvataan asianmukaisella tavalla. Arvioitavassa esityksessä eduskunnan vaikutusmahdollisuudet on yritetty turvata siten, että 1. lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan valtion talousarviossa voidaan päättää yhtiön ja sen tytäryhtiöiden 1 momentin mukaisten sitoumusten enimmäismäärien tarkemmasta jaottelusta. Perusteluissa on kuvattu, että tarkoituksenmukaisuussyistä asiaa käsiteltäisiin lähtökohtaisesti kerran vaalikaudessa, mutta tarvittaessa asiaa voisi käsitellä useamminkin (s. 52—53).

(13) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntelytapa on merkittävä muutos nykytilaan nähden ja tarkoittaa sitä, että eduskunnan finanssi- ja budjettivallan käyttö muuttuu ehdotuksessa selvästi nykyistä yleispiirteisemmäksi. Asiassa merkityksellistä on myös se, että ehdotetut rahoitusvaltuudet ovat suuret suhteessa valtion talousarvioon ja että vastuusitoumusten osittaisestakin realisoitumisesta aiheutuisi valtiolle merkittäviä lisämenoja. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun sääntelyn mukaisten vastuusitoumusten mittaluokka on valtiontalouden kokonaisuudessa merkittävä ja sen arvioinnissa on valiokunnan aiemman tulkintakäytännön mukaan huomioitava, voiko sääntelyn mukaisten vastuusitoumusten realisoituminen vaarantaa valtion kykyä suoriutua sille perustuslain mukaan kuuluvista tehtävistä.

(14) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetusta 50 miljardin euron valtuuden avoimuudesta seuraa, ettei säännösehdotus tarkoita tällaisenaan perustuslain 82 §:n 2 momentissa tarkoitettua suostumusta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan joko laissa on erikseen säädettävä vähintään takauksen tai takuun antamista koskevasta valtuudesta erikseen tai eduskunnan on annettava suostumus vuosittaisen valtion talousarvio- tai lisätalousarviopäätöksen osana takauksen- ja takuunantamista koskevasta valtuudesta erikseen. Jos suostumus annetaan vuosittaisen talousarviopäätöksen osana, tällöin talousarviopäätöksessä on päätettävä tarkemmin takaus- ja takuunanto valtuuksista ehdotetun lain mukaisen ylärajan puitteissa. Tämän päätöksen osana tulisi ottaa kantaa siihen, voidaanko valtuutta käyttää yhtäläisesti eri riskitason sitoumuksiin vai tuleeko esimerkiksi lakiehdotuksen 10 §:n mukaisen erityisriskinoton osalta määritellä valtuuden käytön ylärajasta erikseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä 1. lakiehdotuksen 6 §:n 2 momenttia tulee muuttaa joko siten, että valtuudesta säädetään huomattavasti tarkemmin, tai valtion talousarviossa päätetään vuosittain rahoitusvaltuuden kokonaismäärästä 6 §:n 1 momentin mukaisen ylärajan puitteissa ja päätöksen osana tällöin päätetään valtuuden jakautumisesta erilaisiin tarkoituksiin kunkin tarkoituksen riski huomioiden. Tällainen 6 §:n muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle jäljempänä valiokunnan päätösesityksessä sanotussa järjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan mielestä eduskunnan budjettivallan käytön kannalta olisi perusteltua, että mikäli asiasta päätetään tarkemmin budjettipäätöksessä, eduskunta saa päätöksentekoa varten riittävän tarkan erittelyn siitä, millaista valtuuden käyttöoikeutta vuodelle on ehdotettu. Tällaisen erit-

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2025 vp

telyn tulisi sisältää erikseen kannanotto siihen, mikä osa valtuudesta olisi käytettävissä lakiehdotuksen 10 §:ssä tarkoitettuun erityisriskinottoon. Mikäli asiaa määritellään tarkemmin pykälätasolla, sääntelyä tulisi valtiosääntöisistä syistä täsmentää vastaavalla tavalla.

(15) Perustuslakivaliokunnan mukaan on tärkeää, että eduskunnalle annetaan talousarvioesityksessä keskeiset tiedot rahastotalouden kehityksestä ja toiminnasta ja että tarpeen mukaan turvautaan perusteluissa mainittuihin eduskunnan päätösvaltaa rahastojen toiminnassa turvaaviin järjestelyihin (PeVM 10/1998 vp, s. 24/I). Perustuslakivaliokunnan mielestä on perusteltua, että ehdotetun sääntelyn mukaisesta valtiontakuurahaston toiminnasta annetaan eduskunnalle riittävän tarkasti keskeiset tiedot valtiontakuurahaston kehityksestä, toiminnasta ja riskeistä.

(16) Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota 6 §:n 1 momentin 1. virkkeen mukaiseen 5 §:ssä tarkoitettujen sitoumusten määrää koskevan viittauksen avoimuuteen. Perustuslakivaliokunnan mielestä on ongelmallista, että säännösehdotuksesta ei ilmene, mitä kaikkia sitoumuksia se tarkoittaa. Lakiehdotuksen 5 § sisältää luettelon yhtiön tehtävistä ja luettelon siitä, mitä asioita yhtiö voi tehdä tehtäviensä toteuttamiseksi. Esitetystä 5 §:stä ei ilmene suoraan, millaisia erilaisia taloudellisia sitoumuksia pykälästä voi johtua. Ottaen huomioon edellä kuvattu perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö takaus- ja takuusitoumusten riittävästä yksilöinnistä, perustuslakivaliokunnan mielestä säännösehdotus jää ongelmallisella tavalla avoimeksi. Talousvaliokunnan on välttämätöntä täsmentää ehdotettua 6 §:n 1 momenttia siten, että siitä ilmenee yksiselitteisesti, mihin sitoumuksiin siinä viitataan. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle jäljempänä valiokunnan päätösesityksessä sanotussa järjestyksessä.

Rahoitusvaltuuksia koskevan säännösehdotuksen 1 momentin 2. virke

(17) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan yhtiön varainhankintaa varten ottamien valtion vastuulla olevien velkojen määrä saa olla enintään 20 miljardia euroa. Lakiehdotuksen perustelujen (s. 52) mukaan tällä hetkellä yhtiön varainhankinnalla on valtiontakaus, joka on yhtiölle maksuton. Perusteluissa todetaan, että muutoksena nykytilaan ehdotuksen mukaan valtion vastuu toteutuu suoraan 15 §:n 1 momentin nojalla. Esityksessä todetaan, että valtio on jo myöntänyt 20 miljardin euron takaukset yhtiön velkaohjelmille. Saman lakiehdotuksen 15 §:n 4 momenttia koskevista säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 68) todetaan, että ehdotuksen 4 momentin mukaan ja nykytilasääntöön mukaisesti valtioneuvosto voisi jatkossakin antaa omavelkaisia takauksia ilman vastavakuuksia yhtiön ottamien lainojen ja lainaohjelmien vakuudeksi. Perustelujen mukaan kyseisen takauksenantovaltuuden tarkoitus olisi täydentää 1 momentissa ehdotettua säännöstä valtion vastuusta yhtiön veloista, jos laissa säädettyä vastuuta on tarve täydentää erillisellä takaussitoumuksella.

(18) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu 6 §:n 1 momentin toinen virke ei ole täysin selvä, koska siitä ei ilmene, millaista oikeudellista vastuuta veloista kyseinen säännös tarkoittaa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin toista virkettä on lakiehdotuksen perustelujen valossa syytä tulkita siten, että sen tarkoituksena on säätää suoraan lain nojalla korkeintaan 20 miljardin suuruista valtion omavelkaisesta takauksesta yhtiön varainhankintaansa varten tekemälle velanotolle. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan esitystä on syytä tulkita siten, että asiassa ei ole kyse perustuslain 82 §:n 1 momentissa tarkoitettusta val-

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2025 vp

tion lainanotosta, vaan kyseistä virkettä tulee arvioida perustuslain 82 §:n 2 momentissa tarkoitettuna valtiontakauksena.

(19) Voimassa olevan valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain 8 a §:n mukaisesti yhtiön ottamien lainojen valtiontakaus perustuu erikseen tehtävään takausten antamiseen. Esityksessä ehdotetaan, että valtiontakaus perustuu suoraan lakiin. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällainen suoraan lakiin perustuva 20 miljardin avoimeksi jäävä valtuus on ongelmallinen vastaavalla tavalla kuin edellä käsitelty 6 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukainen valtuus ja sitä koskeva valtion vastuu. Perustuslakivaliokunnan mielestä eduskunnan budjettivallan kannalta ehdotettu valtuus jää ongelmallisella tavalla avoimeksi. Ehdotettua 6 §:n 2 momenttia on täsmennettävä siten, että valtion talousarviossa päätetään vastaavasti kuin 6 §:n 1 momentin 1 virkkeen osalta momentin 2 virkkeen mukaisesti yhtiön varainhankintaansa varten ottamien valtion vastuulla olevien velkojen enimmäismäärästä, pykälässä olevan valtuuden puitteista ja tarvittaessa tämän jaottelusta erilaisia riskejä sisältävien varainhankinnan tapojen euromääräisten maksimien mukaan. Lisäksi 6 §:n 1 momentin toista virkettä on selkiytettävä siten, että sitoumuksen oikeudellinen luonne ilmenee pykälätekstistä yksiselitteisesti. Tällaiset 6 §:n 1 momentin toisen virkkeen ja 6 §:n 2 momentin muutokset ovat edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle jäljempänä valiokunnan päätösesityksessä sanotussa järjestyksessä.

(20) Sääntelyn selvytyden vuoksi perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 2. virkkeeseen valiokunnan käsityksen mukaan liittyvään lakiehdotuksen 15 §:n 4 momenttiin. Ehdotetun 15 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvosto voi antaa omavelkaisia takauksia ilman vastavakuuksia yhtiön ottamien lainojen ja lainaohjelmien vakuudeksi. Sääntöksen perusteluissa (s. 68) todetaan, että ehdotuksen 4 momentin mukaan ja nykyainsäädännön mukaisesti valtioneuvosto voisi jatkossakin antaa omavelkaisia takauksia ilman vastavakuuksia yhtiön ottamien lainojen ja lainaohjelmien vakuudeksi. Perustelujen mukaan takauksenantovaltuuden tarkoitus olisi täydentää 1 momentissa ehdotettua säännöstä valtion vastuusta yhtiön veloista, jos laissa säädettyä vastuuta on tarve täydentää erillisellä takaussitoumuksella. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetusta 15 §:n 4 momentista ei ilmene säädöstasolla, mikä on tällaisten momentissa tarkoitettujen takaussitoumusten euromääräinen yläraja. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen perusteluista voidaan tehdä arvio, että 4 momentilla on tarkoitus mahdollistaa 6 §:n 1 momentin 2. virkkeessä tarkoitettuihin lainoihin kohdistuvien takausten antaminen. Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 2. virke ja 15 §:n 4 momentti eivät kuitenkaan ole säädöstasolla tai perusteluissa suoraan kytkettyjä toisiinsa. Tämän vuoksi ehdotuksesta jää ongelmallisella tavalla epäselväksi, mikä on 15 §:n 4 momentin mukaisen takausvastuiden euromääräinen yläraja. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtion takaus- ja takuuvastuiden tulee ilmetä yksiselitteisesti (PeVL 25/2008 vp, PeVL 14/2011 vp ja PeVL 11/2020 vp). Ottaen huomioon se, että tässä 6 §:n 1 momentin 2. virkkeen ja 15 §:n 4 momentin kokonaisuudessa on valtiosääntöisesti kyse valtion takaus- tai takuuvastuusta, tulee valtion vastuun määrä ilmetä sääntelystä ehdotettua tarkemmin. Talousvaliokunnan on muutettava sääntelyä siten, että lakitekstistä ilmenee yksiselitteisesti yhtiön sitoumuksia koskevan valtuuden ja valtion vastuun välinen suhde. Tällainen muutos on edellytyksenä esityksen käsittelemiselle jäljempänä valiokunnan päätösesityksessä sanotussa järjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2025 vp

Valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto

(21) Valtiontakuurahastosta ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 15—17 §:ssä. Nykyinen valtiontakuurahastosta annettu laki ehdotetaan kumottavaksi. Esityksen mukaan tarkoituksena on, että nykyinen valtiontakuurahasto jatkaa keskeytyksettä sääntelyn muutoksesta huolimatta. Valtiontakuurahasto on perustuslain 87 §:ssä tarkoitettu valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Perustuslain 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaisesta laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Hallituksen esityksessä (s. 90—91) on katsottu, että kyse ei ole perustuslain 87 §:n mukaisesta rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaisesta laajentamisesta.

(22) Perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp, s. 139) on kuvattu, että valtion pysyvän tehtävän hoitaminen saattaa säännöksen tarkoittamalla tavalla ehdottomasti edellyttää rahaston perustamista silloin, kun tehtävän hoitamiseen liittyvien määrältään huomattavien menoerien toteutuminen on vaikeasti ennakoitavissa. Esitöissä on todettu, että erilaisten valtion takauksien tai takuiden myöntämistä koskevien toimintojen voidaan katsoa kuuluvan tähän ryhmään. Esimerkkinä perustuslain esitöissä nykyisistä rahastoista on todettu valtiontakuurahasto.

(23) Perustuslain esitöiden mukaan talousarvion ulkopuoliset rahastot merkitsevät poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteesta, ja niiden katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa. Lähtökohtana tulee olla, että talousarvio sisältää kaikki valtion tulot ja menot ja että rahastojen perustaminen on poikkeuksellista (HE 1/1998 vp, s. 57/II). Koska talousarvion ulkopuolisten rahastojen katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa, on perusteltua, että niitä koskevilla päätöksillä on yksinkertaista enemmistöä laajempi tuki eduskunnassa (HE 1/1998 vp, s. 139/II). Perustuslakivaliokunta on pitänyt rahastojen perustamismahdollisuutta käytännön syistä perusteltuna, mutta ainoastaan esityksen mukaisia edellytyksiä tiukan pidättyvästi tulkiten. Valiokunta totesi myös pitävänsä tärkeänä, että eduskunnalle annetaan talousarvioesityksessä keskeiset tiedot rahastotalouden kehityksestä ja toiminnasta ja että tarpeen mukaan turvaudutaan perusteluisa mainittuihin eduskunnan päätösvaltaa rahastojen toiminnassa turvaaviin järjestelyihin (PeVM 10/1998 vp, s. 24/I).

(24) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitavana olevan esityksen tarkastelun lähtökohtana voidaan todeta, että valtiontakuurahaston taustalla on perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp, s. 139/II) todettu lähtökohta siitä, että tehtävän hoitamiseen liittyvien määrältään huomattavien menoerien toteutuminen on vaikeasti ennakoitavissa. Perustuslakivaliokunta on arvioinut aiemmin vientitakuurahastoa vuonna 1998 lausunnossa PeVL 11/1998 vp. Tuolloin ehdotettu muutos ei merkinnyt rahaston tehtävien muutosta tai rahaston suuruuden kasvattamista, minkä vuoksi esitys voitiin hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä.

(25) Perustuslakivaliokunnan mukaan rahaston laajenemisen olennaisuutta ei pidä arvioida ainoastaan rahastokohtaisesti, vaan ensisijaisesti eduskunnan budjettivallan kokonaisuuden kannalta (PeVL 31/2004 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi, että öljynsuojarahaston pääoman vaihteluvälin nosto 3,5 miljoonan euron ja 7 miljoonan euron väliltä 5,5 miljoonan euron ja 11 mil-

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2025 vp

joonan euron vaihteluväliin ei ollut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista (PeVL 31/2004 vp). Arvioidessaan myöhemmin öljynsuojarahaston laajennusta perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotettu rahaston laajennus oli huomattavasti aiempia laajennuksia merkittävämpi. Rahaston laajentamisen olennaisuutta arvioidaan ensisijaisesti eduskunnan budjettivallan kokonaisuuden kannalta. Kuitenkin yksittäisen rahaston pääomarajojen viisinkertaistaminen merkitsi valiokunnan mielestä perustuslain 87 §:ssä tarkoitettua rahaston olennaista laajentamista siitä huolimatta, että öljynsuojarahaston osuus sinänsä jäi valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen kokonaisuudessa tällaisten korotusten jälkeenkin melko vähäiseksi. Tämän vuoksi valiokunta katsoi, että lakiehdotuksen hyväksymiseen vaadittiin perustuslain 87 §:n mukainen määräenemmistö (PeVL 24/2009 vp, kts. myös PeVL 26/2012 vp).

(26) Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 14/2012 vp todennut, että talousarvion ulkopuolisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaadittavan kahden kolmasosan enemmistön edellytyksiä tulee tulkita tiukan pidätyvästi (PeVL 24/2009 vp, s. 1—2, PeVM 10/1998 vp, s. 24/I). Arvioidessaan ehdotusta televisio- ja radorahaston kasvattamisesta valiokunta totesi, että rahaston laajuus kasvaa hallituksen esityksen perustelujen mukaan noin kahdeksan prosenttia verrattuna tuolloiseen rahaston laskennalliseen laajuuteen. Tällainen kasvu ei valiokunnan aikaisemman käytännön valossa merkitse perustuslaissa tarkoitettua rahaston olennaista laajentumista (ks. PeVL 31/2004 vp, PeVL 34/2002 vp). Perustuslakivaliokunta totesi, että lisäksi on otettava huomioon, että rahasto on ollut luonteeltaan niin sanottu avoin rahasto ja se olisi voinut olla laajuudeltaan nykyistä huomattavasti laajempikin. Perustuslain 87 §:n taustalla olevan eduskunnan budjettivallan suojaamistarkoituksen (HE 1/1998 vp, s. 139/II) kannalta on myös huomioitava, että ehdotuksen perusteella eduskunta päättää rahastoon ohjattavasta määrästä, joka siirretään edelleen Yleisradion toiminnan rahoittamiseen. Valiokunta katsoi, ettei lakiehdotus ollut eduskunnan budjettivallan näkökulmasta sillä tavoin olennainen, että se tullut hyväksyä perustuslain 87 §:ssä vaaditulla määräenemmistöllä (PeVL 14/2012 vp, s. 5).

(27) Hallituksen esityksen mukaan (s. 90—91) muutoksena nykytilaan valtioneuvoston rahasto kattaa jatkossa vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan lisäksi myös muita vienninrahoitukseen liittyviä riskejä. Nämä riskit ovat esityksen mukaan kuitenkin vain pieni osa valtioneuvoston rahaston piirissä jo olevaa kokonaisuutta, joten sen tehtävän laajentamisessa ei katsota olevan kyse perustuslain 87 §:n mukaisesta olennaisesta käyttötarkoituksen laajentamisesta. Esityksessä todetaan, että nykyisen lainsäädännön mukaisesti ehdotus sisältää säännöksen, jonka nojalla rahaston varojen määrää voidaan korottaa talousarviosta siirrettävillä määrärahoilla rahaston piiriin kuuluvien tappioiden kattamiseksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä asiassa on kaksi arviointia edellyttävää näkökulmaa: ensinnäkin kysymys siitä, onko kyse rahaston olennaisesta laajentamisesta ja toiseksi kysymys siitä, onko kyse rahaston käyttötarkoituksen olennaisesta laajentamisesta.

(28) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kysymystä siitä, tarkoittaako esitys valtioneuvoston rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista, tulee verrata voimassa olevan lainsäädännön mukaisia valtioneuvoston rahaston tehtäviä ja volyyymiä ehdotettuihin tehtäviin ja rahaston volyyymiin. Perustuslakivaliokunnan mielestä on ongelmallista, että hallituksen esitykseen ei sisälly tällaista vertailua tai selvää, riittävän laajaa tietopohjaa tällaisen vertailun tekemiseen.

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2025 vp

(29) Voimassa olevassa valtiontakuurahastosta annetussa laissa on säädetty, että rahaston tarkoituksena on turvata valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetussa laissa tarkoitetun yhtiön antamien 4 §:ssä tarkoitettujen sitoumusten täyttäminen. Kyseisen lain 4 §:n mukaan valtio vastaa erityisrahoitusyhtiön antamista valtion vientitakuista annetussa laissa, valtion alustakauksista annetussa laissa, ympäristönsuojelua edistäviin investointeihin myönnettävistä valtiontakauksista ja vientitakuista annetussa laissa ja valtion takuista perusraaka-ainehuollon turvaamiseksi annetussa laissa tarkoitetuista takuista ja takauksista. Esitykseen sisältyvän taulukon 1 (s. 23—24) mukaan näihin lakeihin sisältyy takaus- ja takuuvaltuuksia niin, että yhteensä valtiontakuurahastolain 4 §:ssä tarkoitetut valtion vastuulla olevat valtuudet vaikuttavat olevan 41,15 miljardia euroa.

(30) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 16 §:n mukaan vienninrahoituksesta aiheutuvien yhtiön ja SVL:n sellaisten tappioiden, joihin niiden vienninrahoituksen omat varat eivät riitä, kattamista varten on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, jota kutsutaan valtiontakuurahastoksi. Lakiehdotuksen 17 §:n 2 momentin mukaan vienninrahoituksen tappiot katetaan ensin yhtiön ja SVL:n vienninrahoituksen omista varoista ja, jos ne eivät riitä, valtiontakuurahaston varoista. Saman pykäläehdotuksen mukaan, jos yhtiön tai SVL:n välitilinpäätöstä tai tilinpäätöstä laadittaessa ilmenee, että vienninrahoitustoiminnan tilikauden tulos on muodostunut tappiolliseksi, tappio katetaan ensisijaisesti yhtiön ja SVL:n taseen vienninrahoituksen vapaista omista pääomista ja toissijaisesti valtiontakuurahaston varoista. Lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin mukaan, jos yhtiön ja SVL:n vienninrahoitukseen rahastoidut varat tai valtiontakuurahaston varat eivät riitä vastuiden kattamiseen 17 §:n 2 momentissa säädetyn mukaisesti tai toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen, valtion talousarviosta siirretään määrärahoja valtiontakuurahastoon tätä tarkoitusta varten.

(31) Valtiontakuurahaston vastuu on näin ollen ehdotuksessa kiinnitetty siihen, että kyse on joko yhtiön tai Suomen vientiluotto Oy:n lakiehdotuksen 4 §:n mukaan vienninrahoitukseksi luonnehdittavasta toiminnasta. Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan erityisrahoitusyhtiön ja SVL:n tarkoituksena on ylläpitää ja kehittää kilpailukykyistä vienninrahoitusjärjestelmää. Lakiehdotuksen 4 §:ään sisältyy vienninrahoituksen määritelmä. Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan erityisrahoitusyhtiön tehtävänä on toimia vienninrahoituslaitoksena. Lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentin mukaan SVL:n tehtävänä on edistää Suomen taloudellista kehitystä myöntämällä yhtiön ohella vienninrahoitusta. Säännösehdotuksesta jää epäselväksi, mitä vienninrahoituslaitoksena toimiminen tarkoittaa valtiontakuurahaston vastuun kannalta. Säännösehdotuksesta ilmenee näin ollen siis vain SVL:n tehtävä myöntää vienninrahoitusta. Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan erityisrahoitusyhtiön ja sen tytäryhtiöiden 5 §:ssä tarkoitettujen sitoumusten määrä saa olla enintään 50 miljardia euroa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan näin ollen valtiontakuurahaston vastattavaksi ehdotuksen mukaan tulee enintään 50 miljardin euron vastuut. Valiokunnan käsityksen mukaan valtiontakuurahaston vastuut kasvavat 8,85 miljardia euroa voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna.

(32) Talousarvion ulkopuolisten rahastojen on katsottu kaventavan eduskunnan budjettivaltaa. Tämän näkökulman osalta perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota valtiontakuurahaston koon vaihtelua koskeviin säännösehdotuksiin. Esityksen 1. lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin mukaan, jos yhtiön ja SVL:n vienninrahoitukseen rahastoidut varat tai valtiontakuurahaston varat eivät riitä vastuiden kattamiseen 17 §:n 2 momentissa säädetyn mukaisesti tai toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen, valtion talousarviosta siirretään määrärahoja valtiontakuurahastoon tätä tar-

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2025 vp

koitusta varten. Saman pykälän 3 momentin mukaan, jos yhtiö tai valtioneuvoston rahasto ei enää tarvitse valtion talousarviosta siirrettyjä varoja yhtiön vastuiden ja varausten kattamiseen tai toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen, yhtiön ja valtioneuvoston rahaston tulee tältä osin tulouttaa varat valtion talousarvioon. Perustuslakivaliokunnan mielestä näiden momenttien muodostama kokonaisuus on tulkittavissa siten, että valtioneuvoston rahastoon varojen siirtäminen on oikeudellisesti ainakin osittain sidottua harkintaa. Eduskunta pääsee vaikuttamaan valtioneuvoston rahaston vastuulla olevien sitoumusten määrään edellä edellytetyin 6 §:n 2 momentin mukaisen sitovan päätöksen kautta. Lisäksi toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi edellytettävien varojen määrässä on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ainakin jonkinlaista eduskunnan harkintaa. Ehdotettu 15 §:n 3 momentti sisältää sidotun harkinnan velvoitteen palauttaa varoja valtioneuvoston rahastosta talousarvioon silloin, kun varoja ei enää tarvita valtioneuvoston rahastossa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tämä 6 §:n 2 momentin mukainen edellä edellytetty muutos yhdistettynä ehdotuksen 15 §:n 2 momentin ja 3 momentin mukaiseen kokonaisuuteen rajoittaa jossain määrin valtioneuvoston rahaston laajentamisen vaikutusta eduskunnan budjettivaltaan. Lausunnossa PeVL 14/2012 vp perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä sille, että eduskunta on voinut vaikuttaa rahastoon ohjattavan määrärahan suuruuteen.

(33) Perustuslakivaliokunnan mukaan rahaston volyymin kasvua tulee arvioida ensisijaisesti eduskunnan budjettivallan kokonaisuuden kannalta. Toisaalta voidaan todeta, että edellä kuvattu sääntelykokonaisuus mahdollistaa jossain määrin rahaston eduskunnan budjettivallan käyttöön aiheuttaman vaikutuksen hallintaa. Kuitenkin ehdotettua rahaston enimmäismäärän kasvua voidaan pitää erittäin merkittävänä eduskunnan budjettivallan kokonaisuuden kannalta ja ehdotettu rahaston enimmäispääoman laajentaminen tarkoittaa perustuslakivaliokunnan mielestä rahaston olennaista laajentamista.

(34) Lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin mukaan, jos yhtiön ja SVL:n vienninrahoitukseen rahastoidut varat tai valtioneuvoston rahaston varat eivät riitä vastuiden kattamiseen 17 §:n 2 momentissa säädetyn mukaisesti tai toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen, valtion talousarviosta siirretään määrärahoja valtioneuvoston rahastoon tätä tarkoitusta varten. Edellä arvioidun rahaston olennaista laajentamista koskevan arvion lisäksi asian arvioinnissa merkityksellinen kysymys on se, onko ehdotuksessa kyse rahaston käyttötarkoituksen olennaisesta laajentamisesta. Säännösehdoista koskevissa perusteluissa (s. 67) on todettu, että lainkohdan sisältö vastaisi pitkälti voimassa olevaa oikeustilaa, koska jatkossakin valtion vastuu kattaisi valtioneuvoston rahaston kautta vienninrahoitustoiminnan, tosin laajennettuna nykyisin SVL:n tarjoamiin rahoituspalveluihin.

(35) Nykyiseen verrattuna ehdotetaan säännökseen lisättävän viittaus toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen perusteena määrärahojen siirtämiseksi talousarviosta rahastoon. Lisäys katsotaan perustelluksi, koska voisi olla tarkoituksenmukaista tehdä varojen siirtoja rahastoon toiminnan puskurivarojen korottamiseksi myös ennakoivasti. Lisäksi perusteluissa (s. 90—91) on todettu, että muutoksena nykytilaan valtioneuvoston rahasto kattaisi jatkossa vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan lisäksi myös muita vienninrahoitukseen liittyviä riskejä. Perusteluissa (s. 68) todetaan, että koska SVL:n rahoitustoiminnan luottoriskit on tähän asti katettu rahaston piiriin kuuluvilla vientitakuilla, laajentaisi ehdotettu muutos valtioneuvoston rahaston kattamaan SVL:n rahoitustoiminnan markkinariskit ja likviditeettisalkun luottoriskit. Perustelujen mukaan nämä riskit olisivat kuitenkin vain pieni osa valtioneuvoston rahaston piirissä jo olevaa kokonaisuutta, joten sen teh-

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2025 vp

tävän laajentamisessa ei esityksessä katsota olevan kyse perustuslain 87 §:n mukaisesta olennaisesta käyttötarkoituksen laajentamisesta.

(36) Perustuslakivaliokunta toteaa, että lakiehdotuksen perusteluista ei kuitenkaan ilmene (s. 68, 91), minkä suuruisia nämä vastuiden laajentamiset ovat. Rahaston käyttötarkoituksen laajentaminen SVL:n tarkoittamiin rahoituspalveluihin ei ole säädösperusteisesti euromääräisesti rajoitettua. Perusteluista ei myöskään käy ilmi, mitä ehdotus laajentaa rahastoa toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi voisi tarkoittaa, minkä vuoksi sääntely jää tältä osin ongelmallisella tavalla epäselväksi. Esityksen perusteella ei voida poissulkea sitä, etteikö ehdotus tarkoittaisi tosiasiaassa rahaston käyttötarkoituksen olennaista laajentamista. Perustuslakivaliokunnan mielestä sekä rahaston käyttötarkoituksen laajentaminen SVL:n rahoitustoiminnan riskejä vientitakuuta laajemmaksi että rahaston käyttö yhtiön jatkuvuuden varmistamiseen tarkoittavat rahaston käyttötarkoituksen merkittävää laajentamista voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden.

(37) Perusteluista ei ilmene, millaista muutosta rahaston vastuiden alaan tarkoittaa ehdotus laajentaa valtiontakuurahaston vastuita vienninrahoitukseen nykyisestä valtiontakuurahastolain 4 §:ään nähden. Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksen perusteella ei voida poissulkea myöskään sitä, että tämä vastuun laajennus viennin rahoitukseen voi tarkoittaa valtiontakuurahaston vastuun olennaista laajentamista.

(38) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotus tarkoittaa valtiontakuurahaston laajuuden ja käyttötarkoituksen olennaista laajentamista perustuslain 87 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Tämän vuoksi 1. lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan perustuslain 87 §:n mukainen määräenemistä.

Muita perustuslain 87 §:ään liittyviä kysymyksiä

(39) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksen mukaan valtiontakuurahaston päätöksentekokeleimistä ei laissa säädettäisi enää lainkaan toisin kuin nykyisessä laissa, jonka mukaan rahastolla on johtokunta ja pääsihteeri. Ehdotetun 16 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaa rahaston päätöksenteosta, hallinnosta ja talouden sekä toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Rahasto itsessään ei ole viranomainen, mutta sen hallinnosta ja päätöksenteosta vastaava toimielin on (ks. myös PeVL 65/2022 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely vaikuttaa siltä, että rahaston hallinnosta ja päätöksenteosta vastaavasta toimielimestä ei ehdoteta säädettäväksi riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Perustuslakivaliokunnan mielestä pelkkä sääntely, jonka mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaa päätöksenteosta, ei vielä kerro, mikä on tällaisen rahaston päätöksentekokeilin. Lisäksi ehdotetussa 17 §:ssä säädettäisiin, että työ- ja elinkeinoministeriö päättää rahaston varoista yhtiölle tehtävistä maksuista. Otaen huomioon se, että rahastomaksusta päättäminen tarkoittaa taloudellisesti merkittävän suuruusluokan päätöstä, on perusteltua, että rahaston päätöksenteosta säännellään ehdotettua tarkemmin. Talousvaliokunnan on valtiosääntöoikeudellisista syistä perusteltua tarkentaa rahaston päätöksentekokeleimiä koskevaa sääntelyä.

(40) Perustuslakivaliokunta kiinnittää vielä huomiota lakiehdotuksen 15 §:n 2 momenttiin sisältyvään varojen talousarviosta siirtämistä koskevaan menettelyyn. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota tältä osin siihen, että säännösehdotus ei vaikuta täysin selvältä sen osalta, miten va-

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2025 vp

rojen siirtäminen talousarviosta rahastoon tapahtuisi. Voimassa olevan valtiontakuurahastosta annetun lain 3 §:n mukaan valtiontakuurahasto saa varansa valtion talousarviossa rahastolle siirrettäväksi osoitettavasta määrärahasta. Ehdotetussa 15 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tietyistä tilanteista, joiden vallitessa valtion talousarviosta siirretään määrärahoja valtiontakuurahastoon tätä tarkoitusta varten. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että pykäläehdotuksesta ei tarkalleen ottaen ilmene se, että valtiontakuurahastoon määrärahojen siirtämisen edellytyksenä tulee olla se, että tällaisia määrärahoja on varattu talousarviossa tätä tarkoitusta varten. Talousvaliokunnan on perusteltua perustuslain 84 §:stä johtuvista syistä täsmentää sääntelyä tältä osin.

Vientitakuutehtävien hoitaminen julkisena hallintotehtävänä

(41) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa säädetään perustettavaksi ehdotetun valtion erityisrahoitusyhtiön tehtävistä. Esityksen perustelujen mukaan nämä yhtiön rahoitustehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä (s. 47 ja 93). Myös 1. lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentin säännös virkavastuusta ja 25 §:n 1 momentin säännös julkisuuslain soveltamisesta viittaavat tähän suuntaan. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 94) on todettu, että perustuslakivaliokunnan Teollisuustuki Oy:stä antamalla lausunnolla (PeVL 57/2024 vp) on merkitystä arvioitaessa julkisen hallintotehtävän luonnetta yritysrahoitustoiminnassa. Perusteluissa esitetyn käsityksen mukaan kyseinen lausunto viittaa siihen, että julkisen hallintotehtävän käsitteellä voi olla jossain määrin erilainen sisältö eri tilanteissa ja eri aikoina. Perusteluissa on esitetty myös käsitys, jonka mukaan tämän hetken arvio voi perustellusti olla toisenlainen kuin yli kaksi vuosikymmentä sitten soveltamisolosuhteiden ja käytännön tarpeiden muuttuessa. Perustuslakivaliokunnan mielestä esitykseen sisältyvä arvio esityksen suhteessa perustuslain 124 §:n kannalta on kokonaisuutena jossain määrin vaikeaselkoinen.

(42) Julkisen hallintotehtävän osoittaminen valtion omistaman osakeyhtiön tehtäväksi on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta (ks. esim. PeVL 1/2025 vp, kappale 4). Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Julkisella hallintotehtävällä perustuslain 124 §:ssä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179).

(43) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin tarkastellut perustuslain 124 §:n kannalta muun muassa valtion erityisrahoitusyhtiölle osoitettua tehtävää myöntää ja hallinnoida vientitakuuta. Valtion vientitakuiden myöntäminen on valiokunnan mukaan vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistään huolimatta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä (PeVL 2/2001 vp, s. 1—2). Samoin arvioitiin valtionyhtiölle (Business Finland) säädettäväksi ehdotettuja valtionapuviranomaisen tehtäviä, jotka sisälsivät valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä (PeVL 50/2017 vp, s. 2).

(44) Toisaalta arvioidessaan Teollisuustuki Oy:n rahoitustoimintaan liittyviä tehtäviä perustuslakivaliokunta totesi, että niissä ei ole kysymys lain toimeenpanotehtävästä tai viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä. Kyseisessä esityksessä tarkoitettuun

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2025 vp

rahoitustoimintaan sisältyvät tehtävät rinnastuvat muodoltaan ja sisällöltään sellaiseen yksityisoikeudelliseen ja sopimusperustaiseen rahoitustoimintaan, jota ei harjoiteta julkisena hallintotehtävänä tai jossa ei ole tosiasiallisen hallintotoiminnan piirteitä. Kyseisessä sääntelyssä eivät muutenkaan painotu julkisen hallintotehtävän piirteet. Lisäksi lakiehdotuksen mukaisen rahoitustehtävän hoitaminen perustui keskeisesti rahoitusliiketoiminnalle luonteenomaiseen arviointiin ja päätöksentekoon. Tällaiset rahoitustehtävät eivät siten olleet perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä (PeVL 57/2024 vp, kappale 7).

(45) Lakiehdotuksessa ei nykyisestä sääntelystä poiketen käytetä säädöstasolla käsitettä vientitakuu, vaan säädöstasolla käytetään vain käsitettä vienninrahoitus. Esityksen perustelujen mukaan (s. 43) erityistehtäväyhtiön ja SVL:n tarkoitus jakaantuu edelleen kahteen painopistealueeseen: kotimaan rahoituksen luotto- ja takaustoimintaan sekä vienninrahoitukseen, joka pitäisi sisällään niin luotonannon kuin vientitakuutoiminnan. Perusteluissa on todettu (s. 52), että jatkossa vientiluotot ja vientitakuut käyttäisivät yhteenlaskettua rahoitusvaltuutta, jos ne eivät kohdistuisi samaan rahoitukseen. Perusteluissa on myös todettu, että erityisrahoitusyhtiön tehtävänä olisi toimia jatkossa Suomen virallisena OECD:n vientiluottosopimuksessa tarkoitettuna vienninrahoituslaitoksena. Perustelujen mukaan (s. 49) käsite vientitakuu muutettaisiin pykälätasolla käsitteeksi vienninrahoitus, mutta sillä ei ole tarkoitus muuttaa oikeustilaa. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotuksesta on jossain määrin vaikea saada kuvaa siitä, onko voimassa olevan lainsäädännön mukaista vientitakuutoimintaa ajateltu edelleen esityksessä erillisenä julkisena hallintotehtävänä, vai onko esityksen lähtökohtana, että koko vienninrahoitustehtävä on julkinen hallintotehtävä.

(46) Arvioitaessa lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin säännöksiä, joissa ehdotetaan määriteltäväksi erityisrahoitusyhtiön tehtävät ja joita selostetaan sisällöllisesti tarkemmin esityksen perusteluissa (s. 47—49), voidaan todeta, että perustettavaksi ehdotetun erityisrahoitusyhtiön tehtävät vaikuttavat pykäläehdotuksen perusteella rinnastuvan oikeudelliselta luonteeltaan merkittävilta osin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 57/2024 vp arvioimiin Teollisuustuki Oy:n rahoitustehtäviin. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota edellä todettuihin perustelumainintoihin, joiden perusteella vientitakuutehtävän ja vienninrahoituksen välinen suhde jää perusteluissa epäselväksi. Perustelujen epäselvyyden vuoksi esityksestä jää perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan epäselväksi, onko tarkoituksena, että erityistehtäväyhtiö tai SVL vastaisi edelleen vientitakuutoiminnasta osana vienninrahoitusta, vai onko kyseinen tehtävä ollut tarkoitus jättää pois yhtiöiden tehtävistä.

(47) Perustuslakivaliokunnan mielestä valtion vientitakuiden myöntämistä tulee edelleen perustuslakivaliokunnan aikaisemman arvion (PeVL 2/2001 vp, s. 1—2) mukaisesti pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Perustuslakivaliokunnan mielestä tältä asiasta tulee säätää asianmukaisesti.

(48) Ehdotettu 5 §:n 1 momentin 2 kohdan säännös merkitsee perustelujen mukaan sitä, että yhtiö toimii myös Suomen vientitakuulaitoksena (s. 49). Kun vientitakuulaki samalla ehdotetaan kumottavaksi, ei kuitenkaan ole aivan selvää, mihin lainsäätöön lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisen Suomen vienninrahoituslaitoksen julkisina hallintotehtävinä pidettävät vientitakuutehtävät perustuisivat ja millä perusteilla niitä hoidettaisiin. Myöskään lakiehdotuksen 28 §:n 4 momentin viittaussäännös ei sisällä tarkempaa sääntelyä tältä osin.

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2025 vp

(49) Sääntelyä on vientitakuutehtävien osalta välttämätöntä täsmentää perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä. Tarkempaa vientitakuutehtävän järjestämisen ja hoitamisen laintasoista sääntelyä nykyistä laintasoista sääntelyä vastaavasti perustelee myös se, että vientitakuut perustavat valtiolle rahoitusvastuita, joiden merkitys valtiontalouden kannalta on varsin merkittävä.

(50) Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lakisääteisten tehtävien kokonaisuutta koskevasta sääntelystä tulee asianmukaisesti tunnistaa se osa, jota on pidettävä julkisena hallintotehtävänä (kts. PeVL 37/2025 vp, kappale 6). Vaikka jokin yhtiön lakisääteinen tehtävä olisi katsottava julkiseksi hallintotehtäväksi tästä ei johdu, että yhtiön toiminta ja lakisääteiset tehtävät kokonaisuudessaan olisivat julkisia hallintotehtäviä. Valiokunta korostaa tarvetta arvioida asiaa eritellysti.

(51) Perustuslakivaliokunnan mielestä vientitakuutehtävien hoitamista voidaan pitää edelleen julkisen hallintotehtävän hoitamisena. Sääntelyä on sen vuoksi välttämätöntä tarkentaa siten, että säädöstasolta ilmenee asianmukaisesti julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevat perussäännökset, jollaisina voidaan valiokunnan aiemman lausuntokäytännön mukaan pitää ainakin vientitakuutehtävien järjestämistä ja hoitamista koskevia perussäännöksiä. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle jäljempänä valiokunnan päätösesityksessä sanotussa järjestyksessä.

(52) Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että erityisrahoitusyhtiön ja sen tytäryhtiönä toimivan Suomen Vientiluoton tehtävien jako muodostuisi esityksen perustelujen (s. 50) mukaan rinnakkaiseksi. Erityisrahoitusyhtiön tehtävät voisivat perustelujen mukaan jatkossakin jakautua emoyhtiön ja nykyisen tai tulevien tytäryhtiöiden välillä, josta on määrätty tarkemmin yhtiöjärjestyksissä. Epäselväksi jää, onko tytäryhtiöille ajateltu osoitettavan julkisia hallintotehtäviä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota siihen, että mikäli julkisia hallintotehtäviä on tarkoitus antaa myös muille yhtiöille kuin erityisrahoitusyhtiölle, tulee asiasta säätää asianmukaisesti huomioiden mainittu perustuslakivaliokunnan ns. subdelegointia koskeva lausuntokäytäntö (ks. esim. PeVL 33/2021 vp, kappaleet 8—10).

Esityksen jatkokäsittely

(53) Perustuslakivaliokunta toteaa, että 1. lakiehdotukseen sisältyvät valtiontakuurahastoa koskevat lakiehdotukset tarkoittavat perustuslain 87 §:ssä tarkoitettua talousarvion ulkopuolisen rahaston ja sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista. Tämän vuoksi 1. lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Säättämisjärjestys ilmaistaan lain johtolauseessa, jota on tältä osin syytä täydentää (PeVL 35/2014 vp, s. 4/II). Perustuslakivaliokunta toteaa selvyiden vuoksi, että 1. lakiehdotuksen perustuslain 87 §:ssä tarkoitettua järjestyksessä käsittelemisen edellytyksenä on se, että talousvaliokunta ottaa mietinnössään perustuslakivaliokunnan esittämät säättämisjärjestyshuomiot asianmukaisesti huomioon.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

Valiokunnan lausunto PeVL 47/2025 vp

että 1. lakiehdotus on käsiteltävä perustuslain 87 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 87 §:ssä säädetyssä järjestyksessä kuitenkin vain, jos perustuslakivaliokunnan lain 6 §:stä, 15 §:stä ja julkisen hallintotehtävän määrittelystä esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon ja

että 2.—6. lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 20.11.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Wille Rydman ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Markku Eestilä kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Koskentausta