

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 14/2011 vp**

**Ministeriön selvitys Euroopan rahoitusvakauss-
välineelle annettujen valtiontakausten muutta-
misesta sekä Suomen vastuiden määräytymis-
perusteista**

Valtiovarainministeriölle

JOHDANTO

Vireilletulo

Perustuslakivaliokunta on 20 päivänä lokakuuta 2011 päättänyt pyytää valtiovarainministeriöltä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun selvityksen Euroopan rahoitusvakaussvälineelle annettujen valtiontakausten muuttamisesta sekä Suomen vastuiden määräytymisperusteista.

Valtiovarainministeriö on 31 päivänä lokakuuta antanut pyydetyn selvityksen ja 9 päivänä marraskuuta päivätyn lisäselvityksen lähinnä Ruotsin budjettilaista (MINS 1/2011 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- finanssineuvos Asta Niskanen, finanssineuvos Arto Eno ja lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö
- pääjohtaja, oikeustieteen tohtori Tuomas Pöysti, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Juha Raitio
- professori Kaarlo Tuori.

Viitetieto

Valiokunta on käsitellyt asiaa aiemmin tunnuksella PEO 1/2011 vp.

VALTIOVARAINMINISTERIÖN SELVITYS

Valtiovarainministeriö on 31 päivänä lokakuuta 2011 antamassaan selvityksessä todennut, että Euroopan rahoitusvakaussvälineelle (ERVV) annettavien valtiontakausten muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 31/2011 vp) perusteluissa takausten enimmäismäärät on ilmaistu virheellisesti. Lain perusteluista voi saada käsityksen, että korot ja kulut eivät kuulu takauksen enimmäismäärän piiriin. Itse ERVV:lle annettavia takauksia koskevan lain 2 §:ssä asia on ministeriön mukaan ilmaistu täsmällisesti, ja sii-

tä ilmenee korkojen ja kulujen kuuluvan takausvastuun piiriin. Mainitussa pykälässä viitataan rahoitusvälineen ottamien velkojen sekä niihin liittyvien koronvaihto-, valuutanvaihto- ja muiden sopimusten sekä niissä sovittujen ehtojen täyttämisen vakuudeksi annettuihin valtiontakauksiin. Edelleen samassa pykälässä sallitaan muutetussa muodossaan takauksia voivan olla voimassa enintään nimellisarvoltaan 13 974,03 miljoonan euron määräisten velkojen ja niihin liittyvien sopimusten vakuutena.

Ministeriö viittaa selvityksessään siihen, että nimellisarvolla tarkoitetaan arvoa, joka on merkitty lainasopimukseen ja joka osoittaa sen alkuperäisen lainapääoman arvon. Koska lainasopimuksen sopimusehtoihin kuuluvat myös korko ja kulut, nämä kuuluvat olennaisena osana myös takauksella katettavaan lainaan.

Ministeriön mukaan on epäselvää, tarkoittaanko perustuslain 82 §:n säännöksessä takausten "enimmäismäärällä" niiden nimellisarvoa vai bruttoarvoa korkoineen, kuluineen, mahdollisine valuutanvaihtosopimuksineen ja muine nimellisarvoiseen velkakirjaan liittyvine sopimuksineen. Ministeriö ilmoittaa lähtevänsä tulkinnasta, jonka mukaan lainsäätäjä on — jättämällä maininnan takauksen enimmäismäärästä mainitun perustuslain säännöksen perusteluihin — halunnut jättää tilaa erilaisista tar-

peista nouseville sovelluksille. Käytännössä näin on myös toimittu.

Jos ryhdyttäisiin soveltamaan tulkintaa, jonka mukaan takausten korko- ja muiden liitännäissopimusten käytöstä aiheutuvat vaikutukset on arvioitava niin, että takaus varmasti kattaa kulut, jouduttaisiin ministeriön mukaan tekemään käytännössä huomattavia ylitakauksia. Arvioissa olisi otettava huomioon paitsi mahdollisesti muuttuva korkotaso, myös maturiteetit ja riittävät turvamarginaalit. Tämä taas voisi johtaa Suomen valtion todellisten vastuiden hämärtymiseen ja saattaisi aiheuttaa sen, että luottoluokituslaitokset arvioivat Suomen valtion vastuut todellista suuremmiksi, mikä puolestaan voisi nostaa Suomen valtion maksaman velan korkomenoja huomattavasti.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä nyt käsillä olevaa selvitystä, koska on selvää, että Euroopan rahoitusvakausvälineelle (ERVV) annettavien takausten laajentamisesta päätettäessä eduskunnassa vallitsi erilaisia käsityksiä ratkaisun taloudellisesta merkityksestä. Tämän aiheuttivat hallituksen esityksen epäselvät ilmaisut.

Esityksen pääasiallisessa sisällössä mainitaan, että Suomen osuus takauksista nousee noin 7,9 miljardista eurosta noin 13,974 miljardiin euroon. Eri virkkeessä todetaan takausten määräytymistavan muuttuvan kokonaistakauksesta taattavan velan pääoman nimellisarvolle annettavaksi takaukseksi. Hallituksen esityksen sivulta 10 käy ilmi sama takausmäärän korotus. Tämän *ohella* mainitaan, että *lisäksi* takaus muutetaan kokonaistakauksesta velan nimellisarvolle annettavaksi takaukseksi, "mikä on Suomessa tavanomaisesti noudatettava tapa antaa valtioneuvoston takauksia".

Esityksen valiokuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta katsoi (PeVL 5/2011 vp, s. 4/I) saamiensa selvitysten pohjalta, että "kaikissa ta-

pauksissa Suomen valtion vastuun yläraja — mukaan lukien ylitakausten kattaminen — on määriteltävä laissa". Epäselvyys johtui siitä, että hallituksen esityksestä ei käynyt selkeästi ilmi ero takauksittomuuden ja takausvastuun välillä. Sovittu euromäärä ilmaisee Suomen *takaussittomuuden*, joka on määriteltävä taattavan velan nimellisarvona. Tällöin mahdollista *takausvastuuta* kasvattavat vielä korot, kulut ja ylitakaus.

Edellä esitetystä ei voi tulla muuhun johtopäätökseen, kuin että hallituksen esitys on laadittu tavalla, josta on voinut saada virheellisen kuvan Suomen valtion vastuiden laajuudesta. Siksi valiokunnan mielestä oikeustilaa on tarpeen selvittää siinä yhteydessä, kun ERVV:n takausmenettelyä mahdollisesti kehitetään tai uudella hallituksen esityksellä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää tässä yhteydessä myös yleisesti huomiota perustuslain 82 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan valtioneuvoston voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Säännöksen perusteluista (ks. HE 1/1998 vp, s. 135/II) käy ilmi, että tämä suostumus voi olla erillinen päätös tai sisältyä lakiin. Perusteluissa mainitaan lisäksi nimenomaisesti,

että suostumuksesta tulee ilmetä valtiontakaus-
ten enimmäismäärä. Vaikka tämä maininta on-
kin vain perusteluissa, se ilmaisee lainsäätäjän
selkeän tahdon. Siksi valtion taloudellisia vas-
tuita koskevan sääntelyn tulee olla mahdollisim-
man täsmällistä ja yksiselitteistä.

Perustuslakivaliokunta antaa arvoa valtiova-
rainministeriön selvityksessään esittämille, val-
tion taloudenhoidon rationaalisuuteen liittyville
näkökohdille. Siksi valiokunta pitää mahdollise-
na, että enimmäismäärän esittämiskaava voi-
daan pääomaan liittyvien erien, kuten korkojen,
osalta täyttää myös kuvaamalla säännöksessä sa-

nallisesti riittävän selvästi, mitä tällaiset liitän-
näiserät ovat, sekä arvioimalla esityksen perus-
teluissa niiden todennäköinen suuruus.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että valtion taloudellisia vastuita koske-
van sääntelyn selkeyteen ja tarkkuuteen
tulee kiinnittää erityistä huomiota ja
että esitysten perusteluissa tulee tehdä
kattavasti selkoa vastuiden sisällöstä.*

Helsingissä 11 päivänä marraskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Outi Mäkelä /kok
jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Maarit Feldt-Ranta /sd
Kalle Jokinen /kok
Ilkka Kantola /sd (osittain)
Pia Kauma /kok (osittain)

Kimmo Kivelä /ps
Anna Kontula /vas
Markus Lohi /kesk
Elisabeth Naucélér /r
Tom Packalén /ps
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölö /kesk
vjäs. Kimmo Sasi /kok (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.