Kaarlo Tuori
26.10.2022

Tarkastusvaliokunnalle

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa valtioneuvoston huoltovarmuusselonteosta (VNS 8/2022 vp). Lausuntoani on pyydetty erityisesti Huoltovarmuusrahastosta ja sen toiminnasta eduskunnan budjettivallan näkökulmasta.

Huoltovarmuusrahasto perustettiin perustuslainsäätämisjärjestyksessä käsitellyllä lailla huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992). Syynä vaikeutetun säätämisjärjestyksen käyttämiseen oli, että perustuslaki (hallitusmuoto) kielsi tuolloin uusien budjetin ulkopuolisten rahastojen perustamisen. Hallituksen esityksestä ei pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Perustuslakivaliokunta antoi sen sijaan lausuntonsa, kun lakia vuonna 1994 muutettiin siten, että rahaston tehtäviin lisättiin viljan varmuusvarastointi ja samalla sen lainanotto-oikeutta lisättiin. Kun viljavarasto samalla lakkautettiin eri lailla, perustuslakivaliokunta totesi, että viljan varmuusvarastoinnin siirtyminen huoltovarmuusrahastolle ei kokonaisuutena arvioiden laajentanut rahastotalouden kautta rahoitettavia tehtäviä. Kun uudistus ei myöskään kasvattanut rahastotalouden kokonaisvolyymia, lainmuutos voitiin valiokunnan mukaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. (PeVL 20/1994 vp)

Budjetin ulkopuoliset rahastot ovat ristiriidassa perustuslainvoimaisen budjetin täydellisyysperiaatteen (PL 84.1 §) kanssa ja kaventavat sitä budjettivaltaa, jota eduskunta käyttää vuosittaisessa budjettikäsittelyssä. Toisaalta rahastoilla on taloudenhoidon kannalta selkeitä etuja, kuten joustavuus ja mahdollisuus tulouttaa niihin suoraan verotuloja (veronluonteisia maksuja). Perustuslain säätäjän suhtautuminen talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin on vaihdellut. Vuoden 1919 hallitusmuodon 66.2 §:n mukaan ”onko jokin rahasto, joka ei ole tarkoitettu vuotuisia valtion tarpeita varten, jätettävä tulo- ja menoarvion ulkopuolelle, siitä on erikseen säädetty”. Säännöksen tulkinnaksi oli 1980-luvun lopulla vakiintunut, että ”tulo- ja menoarvion ulkopuolinen rahasto voidaan hallitusmuodon 66 §:n huomioon ottaen perustaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädettävällä lailla, jos seuraavat kaksi

edellytystä täyttyivät: rahasto ei määrältään saa muodostua vuotuiseen tulo- ja menoarvioon verrattuna niin suureksi, että eduskunnalle hallitusmuodon mukaan kuuluva budjettivalta sen johdosta joutuisi vaaraan tulla loukatuksi, eikä rahastoa saa perustaa valtion vuotuisia tarpeita varten" (esim. öljysuojarahastoa koskeva PeVL 19/1989).

Valtiontaloudesta säätänyt hallitusmuodon VI luku uudistettiin 1.3.1992 voimaan tulleella lailla (1077/1991). Tällöin rahastoja koskeva hallitusmuodon säännös kumottiin, mikä merkitsi kieltoa perustaa uusia rahastoja. Hallituksen esityksen (HE 262/1991 vp) perusteluissa todettiin, että Suomeen oli syntynyt varsin laaja rahastojärjestelmä ja että monessa tapauksessa rahastoista oli rahastojärjestelmän alkuperäisen tarkoituksen vastaisesti muodostettu itsenäisiä organisaatioyksiköitä. Rahastojen olennaisena ongelmana pidettiin sitä, että ne rikkovat tulo- ja menoarvion täydellisyyttä ja vähentävät eduskunnan mahdollisuutta käyttää budjettivaltaansa. Perusteluissa katsottiin niin ikään, että vuoden 1919 hallitusmuodon alkuperäisen 66 §:n 2 momentin edellyttämä rahastojen perustaminen vain muita kuin vuotuisia tarpeita varten ei ollut tarkoituksenmukainen kriteeri. Vuotuisia ja muita tarpeita oli tulkintakäytännössä ollut vaikeata erottaa toisistaan. Rahastojen etuina pidettiin toiminnallisen itsenäisyyden ja varainkäytön joustavuuden lisääntymistä. Perustelujen mukaan rahasto soveltui parhaiten vakuutusluonteisiin ja suhdanteita tasaaviin toimintoihin, joissa vuosittaiset menot vaihtelevat voimakkaasti. Rahastojen avulla varoja voitiin kerätä etukäteen ja näin jakaa menorasitusta. Perusteluissa kuitenkin katsottiin, että tulo- ja menoarviomenettelyä kehittämällä rahastojärjestelmä voitiin korvata eduskunnan budjettivallan kannalta vähemmän ongelmallisilla järjestelyillä. Tällaisina mainittiin määrärahojen yhdistäminen, niiden käytön edellytysten väljentäminen, tulojen ja menojen sitominen toisiinsa tulo- ja menoarviossa, nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi sekä valtion liikelaitosten perustaminen. Hallitusmuodon uuden valtiontalousluvun voimassa ollessa uudet budjetin ulkopuoliset rahastot, huoltovarmuusrahaston ohella muun muassa pankkikriisiä hoitamaan tarkoitettu valtion vakuusrahasto, jouduttiin perustamaan perustuslain säätämisjärjestyksessä käsitellyillä laeilla. Aikaisemmin perustetut rahastot, kuten öljysuojarahasto, jatkoivat toimintaansa alkuperäisen hallitusmuodon VI luvun voimassa ollessa säädettyjen lakien nojalla.

Vuonna 2000 voimaan tulleessa perustuslaissa on jälleen sallittu budjetin ulkopuolisten rahastojen perustaminen lailla (PL 87 §). Edellytyksenä kuitenkin on, että ”valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää”. Rahastoa koskevaan lakiehdotuksen hyväksyminen vaatii lisäksi kahden kolmasosan enemmistöä annetuista äänistä. Määräenemmistö vaaditaan paitsi uuden rahaston perustamiseen myös olemassa olevan rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaiseen laajentamiseen. Tällaisen laajennuksenkin on lisäksi täytettävä pykälän ensimmäisen virkkeen asettama sisällöllinen edellytys, jonka mukaan ”valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää”.

On korostettava, että perustuslain 87 §:n mukainen määräenemmistövaatimus ei tarkoita perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämistä. Lait, jotka on säädetty tätä vaatimusta noudattaen, eivät ole niin sanottuja poikkeuslakeja. Jos pykälän ensimmäisen virkkeen edellytys täyttyy, rahaston perustaminen ja sen tai sen käyttötarkoituksen olennainen laajentaminen on sopusoinnussa perustuslain kanssa, vaikka päätöksentekoon vaaditaankin määräenemmistöä.

Hallituksen uutta perustuslakia koskevassa esityksessä (HE 1/1998 vp) todettiin jo hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneen käsityksen mukaisesti, että talousarvion ulkopuolinen rahasto merkitsee poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteesta ja että sen katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa. Tämän vuoksi rahastojen perustamiseen on syytä suhtautua pidättyvästi. Esityksessä pidettiin kuitenkin ilmeisenä, että rahastoille on olemassa pysyvää tarvetta. Järjestelmää voidaan perustuslakiesityksen mukaan pitää tarpeellisena erityisesti silloin, kun on varauduttava vuosittain merkittävästi vaihteleviin tai toteutumiseltaan epävarmoihin menoihin. Tällaisia tarkoituksia palvelevat erityisesti erilaiset vakuus- ja takuurahastot. Rahastojen etuja ovat myös niiden toiminnan itsenäisyys, varainkäytön joustavuus sekä mahdollisuus sitoa tietyt tulot ja menot toisiinsa. Hallituksen mukaan rahastojärjestelmän pysyvän luonteen ja merkittävyyden kannalta oli perusteltua, että järjestelmän olemassaolo otettiin avoimesti huomioon myös perustuslain säännöksissä.

Perustuslakiesityksessä korostettiin, että ehdotetut rahaston perustamista koskevat rajoitukset poikkesivat aikaisemmin sovelletuista perustamisedellytyksistä, jotka esityksen mukaan olivat tulkintakäytännössä osoittautuneet ongelmallisiksi ja joiden

käyttökelpoisuutta voitiin pitää vähäisenä. Tehtävän hoitamisen voidaan esityksen mukaan katsoa ehdottomasti edellyttävän rahaston perustamista lähinnä silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä sovellettavissa keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat soveltuisi tehtävän hoitamiseen.

Rahaston perustamista edellyttävä tilanne saattaa olla käsillä silloin, kun tehtävän hoitamiseen liittyvien määrältään huomattavien menoerien toteutuminen on vaikeasti ennakoitavissa, kuten asianlaita voi olla esimerkiksi valtion takauksien tai takuiden myöntämisessä tai ympäristönsuojelun vakuutusluonteisissa toiminnoissa. Esimerkkeinä tällaisia tehtäviä hoitavista rahastoista hallituksen esityksessä mainittiin valtion takuurahasto ja öljysuojarahasto. Rahastointia saattaa niin ikään vaatia huomattavien rahamäärien kerääminen tuleviin, ennakoitavissa oleviin tarpeisiin, kuten valtion eläkerahaston kohdalla, tai sen kaltainen laajamittainen lainoitus- ja korkotukitoiminta, jota valtion asuntorahasto harjoittaa.

Hallituksen esityksessä korostettiin, että rahastojen perustamisesta tai laajentamisesta aiheutuvaa rajoitusta eduskunnan budjettivaltaan tulisi pyrkiä eri tavoin vähentämään, kuten määrittelemällä rahastosta suoritettavat menot tyhjentävästi rahastoa koskevassa erityislaissa, kieltämällä rahaston itsenäinen lainanotto ja rajoittamalla rahaston varojen sijoittamista. Talousarviokäsittelyn yhteydessä eduskunnalle tulisi antaa tarpeelliset tiedot rahastotaloudesta, ja eduskunnalle voitaisiin myös antaa mahdollisuus päättää talousarvion käsittelyn yhteydessä rahaston toiminnan päälinjoista.

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut uuden talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisedellytysten täyttymistä esimerkiksi lausunnossaan 35/2014 vp. Valiokunta vetosi lausunnossaan perustuslain esitöiden kantaan, jonka mukaan edellytyksiä on tulkittava tiukan pidättyvästi, koska rahastojen katsotaan poikkeuksina talousarvion täydellisyysperiaatteesta kaventavan eduskunnan budjettivaltaa. Ehdotetun rahoitusvakausrahaston tehtävät liittyivät luottolaitosten kriisinratkaisuun. Hallituksen esityksen mukaan tarve kriisinratkaisuun turvautuminen oli hyvin poikkeuksellista, ja sen tarvetta oli lisäksi vaikea ennakoida. Valiokunta luonnehti rahaston varautumistehtäviä valtion pysyviksi tehtäviksi, joiden hoitamiseen liittyviä mahdollisesti määrältään huomattavia menoeriä oli vaikea ennakoida ja rahoittaa budjettitalouden piiriin kuuluvin keinoin. Perustuslain esitöiden mukaiseen tulkintaan

viitaten valiokunta katsoikin perustuslain 87 §:ssä rahaston perustamiselle säädettyjen edellytysten täyttyvän.

Kuten olen edellä todennut, huoltovarmuusrahasto on perustettu perustuslain säätämisjärjestyksessä käsitellyllä lailla. Nähdäkseni huoltovarmuusrahasto täyttäisi myös sen nykyisessä perustuslaissa säädetyn edellytyksen, jonka mukaan rahasto voidaan perustaa vain, jos ”valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää”. Ilmeistä on, että budjettitalouden piirissä sovellettavissa keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat, eivät riittäisi vastaamaan huoltovarmuusrahaston tehtävien asettamiin vaatimuksiin. soveltuisi tehtävän hoitamiseen. Rahaston tehtävien hoitamiseen liittyvien määrältään huomattavien menoerien toteutuminen on vaikeasti ennakoitavissa, siten kuin hallituksen perustuslakiesityksessä edellytettiin. Jos huoltovarmuusrahaston käyttötarkoitusta tai suuruutta olennaisesti laajennettaisiin, tätä tarkoittava laki olisi kuitenkin hyväksyttävä perustuslain 87 §:n mukaisesti kahden kolmasosan määräenemmistöllä.

Kuten edellä olen myös todennut, voimassa olevan perustuslain esitöissä korostettiin, että rahastojen perustamisesta tai laajentamisesta aiheutuvaa rajoitusta eduskunnan budjettivaltaan tulisi pyrkiä eri tavoin vähentämään. Tämän voi katsoa muun muassa edellyttävän, että myös yksittäisten rahastosta suoritettavien menoerien tulisi täyttää perustuslain 87 §:n mukainen välttämättömyysvaatimus. Pidänkin ongelmallisena, jos rahastosta suoritetaan valtion budjettitalouden piiriin kuuluvien hallintoyksiköiden kuten aluehallintovirastojen tai Kyberturvallisuuskeskuksen virkamiesten tai työntekijöiden palkkamenoja.[1] On myös syytä viitata hallituksen perustuslakiesityksen kantaan siitä, että talousarviokäsittelyn yhteydessä eduskunnalle voitaisiin antaa tarpeelliset tiedot rahastotaloudesta, ja eduskunnalle voitaisiin myös antaa mahdollisuus päättää talousarvion käsittelyn yhteydessä rahaston toiminnan päälinjoista.

On syytä korostaa, että ”talousarvion ulkopuolinen rahasto” on budjettioikeudellinen eikä organisatoris-oikeudellinen käsite. Siitä, että tietty valtion varallisuusmassa on

[1] On myös huomattava, että huoltovarmuuslain 15 §:n mukaan ”Huoltovarmuusrahastosta katetaan Huoltovarmuuskeskuksen ja Huoltovarmuusneuvoston toiminnasta aiheutuneet menot sekä muissa laeissa huoltovarmuusrahastosta katettaviksi säädetyt menot”. Jotta tietty menoerä voidaan suorittaa Huoltovarmuusrahastosta, tämän tulee perustua lain säännökseen.

irrotettu valtion talousarvion alaisuudesta, ei voida tehdä johtopäätöksiä tätä varallisuusmassaa hallinnoivan organisaation oikeudellisesta luonteesta. Rahaston hallintoa voi hoitaa ministeriö tai ministeriön alainen, perustuslain 119 §:ssä tarkoitettu toimielin, mutta mahdollista myös on, että hallinto uskotaan perustuslain 124 §:n mukaisesti ja tässä pykälässä säädettyjä edellytyksiä noudattaen muulle kuin viranomaiselle. Huoltovarmuuskeskusta on ilmeisesti pidettävä perustuslain 119 §:ssä tarkoitettuna toimielimenä. Kun sen toiminta rahoitetaan huoltovarmuusrahastosta, ministeriön harjoittama ohjaus ja valvonta ei voi olla yhtä tiivistä kuin budjettitalouden piiriin kuuluvissa virastoissa. Tämäkin perustelee korvaavia parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan muotoja.

Sysmässä 26.10.2022

Kaarlo Tuori
Professori (emeritus)

Tarkastusvaliokunta jatkaa huoltovarmuusaiheen käsittelyä ja on kiinnostunut kuulemaan asiantuntijan näkemyksen Huoltovarmuusrahastosta ja sen toiminnasta eduskunnan budjettivallan näkökulmasta. Valiokunta pyytää erityisesti arvioimaan eduskunnan asemaa ja parlamentaarisen valvonnan toteuttamista huoltovarmuuskokonaisuudessa, jossa Huoltovarmuusrahasto on budjetin ulkopuolinen rahasto, huoltovarmuusneuvoston puheenjohtaja ja vähintään puolet muista jäsenistä nimitetään elinkeinoelämän ehdotuksesta ja huoltovarmuusneuvoston samoin kuin Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen nimittää valtioneuvosto.