

Jukka Snell

15.7.2020

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

U 27/2020 vp: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan unionin elpymisvälineen perustaminen), sekä jatkokirjelmä VNEUS2020-00706

Tausta

Komissio on 28. toukokuuta 2020 tehnyt ehdotuksen neuvoston asetukseksi (KOM (2020) 441 lopullinen) Euroopan unionin elpymisvälineen perustamiseksi. Se on osa laajempaa kokonaisuutta, jossa säädettäisiin myös erityisesti elpymisvälineen rahoituksesta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 16/2020 vp, että ehdotukset olivat ongelmallisia muun muassa EU:n budjettisääntöjen ja bailout-kiellon valossa.

Kysymyksenasettelu

Suuri valiokunta on pyytänyt lausuntoani elpymisvälinekokonaisuuden kannalta keskeisistä oikeudellisista kysymyksistä. Eurooppaoikeudellisesta näkökulmasta niitä on nähdäkseni kolme. Ne ovat: 1. Onko SEUT 122 artikla oikea oikeusperusta ehdotukselle? 2. Rikotaanko ehdotuksella SEUT 125 artiklan no-bailout sääntöä? 3. Onko ehdotus EU:n budjettisääntöjen, erityisesti SEUT 310 artiklan, mukainen? Lisäksi esitän lyhyesti huomioita kahdesta lisäkysymyksestä: Onko valtioneuvosto ryhtynyt asianmukaisiin toimiin varmistaakseen, että ehdotus on perussopimusten mukainen, ja miten Suomen mahdolliset vastuut määräytyisivät? Otan niihin kantaa eurooppaoikeudellisesta näkökulmasta tässä järjestyksessä.

SEUT 122 artikla ehdotuksen oikeusperustana

Komission ehdotus perustuu SEUT 122 artiklaan. Sen mukaan:

1. Neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä erityisesti, jos ilmenee suuria vaikeuksia tiettyjen tuotteiden saatavuudessa, ennen kaikkea energia-alalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta muiden perussopimuksissa määrättyjen menettelyjen soveltamista.

2. Jos luonnonkatastrofit tai poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ovat aiheuttaneet tuolle jäsenvaltiolle vaikeuksia tai vakavasti uhkaavat aiheuttaa sille suuria vaikeuksia, neuvosto voi komission ehdotuksesta tietyin edellytyksin myöntää kyseiselle jäsenvaltiolle unionin taloudellista apua. Neuvoston puheenjohtaja antaa Euroopan parlamentille tiedon tehdystä päätöksestä.

Artiklan tarkoituksena on antaa EU:lle toimivalta vastata yhteisvastuun hengessä erilaisiin yllättäviin tapahtumiin. Toimivaltaa ei ole määritelty erityisen täsmällisesti, jotta EU:lla olisi käytössään vaikeasti ennakoitavien tapahtumien varalta tarvittavat keinot. Sen eräänlaisena vastaparina toimii kuitenkin SEUT 125 artikla (josta pian lisää). Tämä kieltää sellaiset avustustoimet, joilla jäsenvaltiota voitaisiin kannustaa holtittomaan taloudenpitoon. Artikla 122 siis antaa toimivallan auttaa jäsenvaltioita erityisesti, jos ne ovat joutuneet vaikeuksiin ilman omaa syytään.

Kun arvioidaan EU:n toimivaltaperustoja, keskeistä on, vastako tehty ehdotus sisällöltään ja tavoitteiltaan oikeusperustaansa.¹ EU:n ehdotetun elpymisvälineen keskeisiltä osilta nämä edellytykset täyttyvät. Ehdotus ilmentää jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta. Se koskee poikkeuksellista tilannetta, johon jäsenvaltiot eivät ole vaikuttaneet. Se on rajattu sekä ajallisesti että asiallisesti vain tähän tilanteeseen. Se on taloudellinen vastaus jäsenvaltioihin kohdistuviin tai niitä uhkaaviin erittäin vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin, jotka ovat selkeästi nähtävillä.²

On nähdäkseni ilmeistä, että SEUT 122 artikla suunniteltiin juuri nyt käsillä olevan kaltaisia tilanteita varten ja että komission ehdotus ei keskeisiltä osiltaan ylitä sen antamaa toimivaltaa.

SEUT 125 artiklan no-bailout sääntö

Seuraavaksi on tarkasteltava, onko komission ehdotus SEUT 125 artiklan no-bailout säännön vastainen. Artikla 125(1) kuuluu:

Unioni ei ole vastuussa eikä ota vastatakseen sitoumuksista, joita jäsenvaltioiden keskushallinnoilla, alueellisilla, paikallisilla tai muilla viranomaisilla, muilla julkisoikeudellisilla laitoksilla tai julkisilla yritysillä on, edellä sanotun kuitenkin rajoittamatta vastavuoroisten taloudellisten takuiden antamista tietyn hankkeen yhteiseksi toteuttamiseksi. Jäsenvaltio ei ole vastuussa eikä ota vastatakseen sitoumuksista, joita toisen jäsenvaltion keskushallinnoilla,

¹ Ks. esim. asia 176/03 komissio v neuvosto EU:C:2005:542.

² Neuvoston oikeuspalvelu on kyseenalaistanut, voiko SEUT 122 artiklan nojalla myöntää humanitaarista apua EU:n ulkopuolisille valtioille.

alueellisilla, paikallisilla tai muilla viranomaisilla, muilla julkisoikeudellisilla laitoksilla tai julkisilla yrityksillä on, edellä sanotun kuitenkin rajoittamatta vastavuoroisten taloudellisten takuiden antamista tietyn hankkeen yhteiseksi toteuttamiseksi.

Ensinnäkin on huomattava, että ehdotus ei ole artiklan sanamuodon vastainen. Ehdotuksen perusteella unioni tai sen jäsenvaltiot eivät ota vastatakseen muiden jäsenvaltioiden sitoumuksista. Sen sijaan unioni myöntää jäsenvaltioille avustuksia ja lainoja. Tämä on tietenkin eri asia kuin sitoumuksista vastaaminen. Elpymisvälineen käytön jälkeenkin kukin jäsenvaltio vastaa yksin omista sitoumuksistaan.

On kuitenkin myös kysyttävä, rikkooko ehdotus no-bailout säännön henkeä tai pyrkiikö se kiertämään sitä. Tähän voidaan vastata artikla 125:n tarkoituksen perusteella.

EU-tuomioistuin totesi Pringle-ratkaisussaan: "SEUT 125 artiklan tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltiot noudattavat tervettä finanssipolitiikkaa."³ Toisin sanoen artikla vastaa ns. moraalikadon vaaraan. Se pyrkii varmistamaan, että jäsenvaltiot eivät ryhdy holtittomaan finanssipolitiikkaan. Tämä vaarahan liittyisi järjestelmään, jossa jäsenvaltiot tietävät unionin tai muiden jäsenvaltioiden aina pelastavan ne. Jäsenvaltio voisi vapaasti tuhlata, koska viime kädessä joku toinen ottaisi velat vastuulleen. Niillä ei olisi insentiiviä noudattaa tervettä finanssipolitiikkaa. Tästä syystä EU-tuomioistuin vaati, että finanssikriisin yhteydessä toteutetut avustustoimet sisälsivät tiukkoja ehtoja.

On vaikea nähdä, että pandemian yhteyteen rajatut avustustoimet vaarantaisivat SEUT 125 artiklan tavoitteen. Mikään jäsenvaltio ei lipeä vastuuttoman finanssipolitiikan linjoille sillä perusteella, että pandemian sattuessa EU tulee apuun. Tältä osin finanssikriisi ja pandemia poikkeavat olennaisesti toisistaan. Finanssikriisi oli eräissä tapauksissa jäsenvaltion omien toimien syytä. Jos apua olisi myönnetty ilman tiukkoja ehtoja, olisi luotu vaarallinen ennakkotapaus. Pandemian osalta tällaista vaaraa ei ole. Mikään jäsenvaltio ei ole omalla politiikallaan luonut pandemiaa. Se on poikkeuksellinen tapahtuma, jonka syntymiseen jäsenvaltiot eivät ole vaikuttaneet. Avustuksiin ei tämän vuoksi sisälly samanlaista moraalikadon vaaraa. Elpymisväline ei muuta jäsenvaltioiden insentiivejä terveen finanssipolitiikan suhteen, eikä tämän vuoksi sodi SEUT 125 artiklan henkeä vastaan eikä kierrä sitä.

On siis täysin selvää, että elpymisväline ei ole SEUT 125 artiklan vastainen. Se ei riko artiklan sanamuotoa eikä sen henkeä.

EU:n budjettisäännöt, erityisesti SEUT 310 artikla

EU:n budjettia koskevat keskeiset säännöt ovat relevanteilta osiltaan seuraavat:

310 artikla

³ Asia C-370/12 Pringle EU:C:2012:756, perustelukappale 135.

1.Talousarvioon otettujen tulojen ja menojen on oltava tasapainossa.

4. Talousarvion kurinalaisuuden turvaamiseksi unioni ei anna sellaisia säädöksiä, joilla saattaa olla huomionarvoisia vaikutuksia talousarvioon, ellei se esitä vakuuksia sille, että näistä säädöksistä aiheutuvat menot voidaan rahoittaa unionin omilla varoilla ja 312 artiklassa tarkoitettua monivuotista rahoituskehystä noudattaen.

311 artikla

Unioni huolehtii siitä, että sillä on tavoitteidensa saavuttamiseksi ja politiikkansa toteuttamiseksi tarvittavat varat.

Talousarvio rahoitetaan kokonaisuudessaan unionin omin varoin, sanotun kuitenkin rajoittamatta muita tuloja.

323 artikla

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio huolehtivat siitä, että käytettävissä on varoja, joiden avulla unioni voi täyttää oikeudelliset velvoitteensa kolmansia osapuolia kohtaan.

Näitä perussopimuksesta löytyviä sääntöjä täydentää asetus unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, jota SEUT 322 artikla edellyttää.⁴ Se sisältää perussopimusta yksityiskohtaisemmat säännöt. Varainhoitoasetuksen 17 artiklan mukaan: 1. Tulojen ja maksumäärärahojen on oltava tasapainossa. 2. Unioni sekä 70 ja 71 artiklassa tarkoitettut unionin elimet eivät saa ottaa lainaa talousarvion puitteissa.

Sääntöjen ei ole koskaan katsottu estävän sitä, että Euroopan unioni ottaa lainaa. Näin tehtiin jo Euroopan talousyhteisön puitteissa 1970-luvulla⁵ ja nykyäänkin on olemassa useita instrumentteja, joiden perusteella EU on ottanut lainaa. Elpymisväline kuitenkin lisää lainanoton määrää merkittävästi. Lisäksi elpymisväline käyttää lainaksi otettua rahaa uudella tavalla. Aiemmin lainattua rahaa lähinnä annettiin luottoina jäsenvaltioille tai kolmansille maille tai käytettiin rakennusten ostoon. Nyt tarkoituksena on myös antaa sitä avustuksina jäsenvaltioille. Kysymys on, tekeekö tämä uusi lainan käyttötarkoitus lainanotosta EU:n budjettisääntöjen vastaista.

Ensinnäkin on huomattava, että lainanoton EU:lle tuomia varoja ei oteta unionin vuosittaiseen talousarvioon. Ne eivät ole osa vuosittaista budjettiprosessia. Niistä ei äänestetä vuosittain.⁶ Budjettiteknisesti varat ovat elpymisväline-ehdotuksen 4 artiklan mukaan eli ulkoista

⁴ Nyt voimassa oleva versio on EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta [2018] EUVL L193/1.

⁵ Regulation (EEC) No 397/75 of the Council of 17 February 1975 concerning Community loans, Official Journal L 046, 20/02/1975 P. 0001 – 0002.

⁶ Ne eivät myöskään ole unionin omia varoja, vaan SEUT 311 artiklan mukaisia muita tuloja.

käyttötarkoitukseensa sidottua tuloa. Tällaiset käyttötarkoituksiinsa sidotut ulkoiset tulot eivät ole uusi keksintö, ja niistä säädetään varsin kattavasti yllä mainitun varainhoitoasetuksen 21 artiklassa, joskin nyt ehdotettu määrä on aikaisempia paljon suurempi.

Koska unionin ottamien lainojen kautta saatuja varoja ei oteta vuotuisen budjettiin, SEUT 310(1) artiklan mukaista vuotuisen talousarvion tasapainoa ei loukata. Tasapainon vaatimus pätee vain budjetin puitteissa, kuten varainhoitoasetuksen 17 artikla selventää. Lisähuomautuksena voi todeta, että samaa käytäntöä on seurattu jo useita vuosia EU:n ottamien lainojen osalta. Varainhoitoasetusta myös muutettiin vuonna 2012 tavalla, joka selvensi ja vahvisti tämän oikeellisuuden.

Vaikka elpymisvälineen lainoissa ja avustuksissa ei siis ole kysymys budjettisääntöjen kirjaimellisesta loukkaamisesta, on kuitenkin kysyttävä, loukkaavatko ne EU:n yleisempiä budjettiperiaatteita. Erityisesti SEUT 310 artiklan 4 alakohdasta voidaan johtaa talousarvion kurinalaisuuden periaate. Se edellyttää, että luodaan mekanismi, jolla varmistetaan, että unioni pystyy maksamaan takaisin ottamansa lainat. Toisin kuin jäsenvaltiot, EU ei voi ottaa lainaa ilman että unionilla on käytettävissä lainaa vastaava omaisuuserä tai muunlainen vaade.

Jotta talousarvion kurinalaisuuden periaatetta kunnioitetaan, komissio on ehdottanut unionin omien varojen katon väliaikaista ja kohdennettua korottamista. Korotuksen suuruus on 0,6 % unionin bruttokansantuotteesta. Korotus on voimassa siihen saakka, kunnes unionin elpymisvälineeseen liittyvät velat on maksettu ja sitä ei voida käyttää muihin tarkoituksiin. Hyväksymällä tämän, mikä vaatii yksimielisyyttä, kaikki jäsenvaltiot sitoutuvat vastaamaan näistä unionin veloista. Käytännössä tämä tarkoittaa, että ne myöntävät EU:lle uusia tulonlähteitä tai hyväksyvät jäsenmaksujensa nousun, kun EU:n ottamat lainat aikanaan täytyy maksaa takaisin.

Tällä perusteella talousarvion kurinalaisuuden periaate ei vaarannu. Unionin ottaman velan vastaparina on jäsenvaltioiden sitoumus antaa unionille varat, joilla velka pystytään maksamaan takaisin. Tilanne on jälleen verrattavissa unionin jo aiemmin ottamiin lainoihin, joita vastaa joko saaminen valtiolta tai omaisuuserä, kuten rakennus.

Perussopimusten mukaisuuden selvittäminen

Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan PeVL 16/2020, että valtioneuvoston on "varmistuttava huolellisesti ehdotuksen oikeusperustan laillisuudesta". Onko näin tehty?

EU:ssa laillisuusvalvonta on pääosin jälkikäteistä, eli siitä vastaa EU:n tuomioistuin sinne saapuvien kanteiden ja riitojen perusteella.⁷ Komission ja neuvoston oikeuspalvelut kuitenkin arvioivat komission ehdotuksia myös etukäteen. Näillä elimillä on korkea asiantuntemus ja erityisesti komission oikeuspalveluilla myös vahva muodollinen asema lainsäädäntöprosessissa. Neuvoston oikeuspalvelut näkevät tehtäväkseen tuottaa oikeusnäkökohdat huolellisesti selvittäviä,

⁷ EU:n ulkosopimusten osalta EU-tuomioistuimella on myös etukäteistä toimivaltaa.

puolueettomia ja selkeitä lausuntoja. Oikeuspalveluiden asema perustuu erityisesti niiden asiantuntemukseen.⁸

Komission oikeudellinen arvio on nähtävillä osoitteessa https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ganda_20_1024. Julkaistu arvio perustuu lainsäädäntöprosessin edetessä tehtyyn ei-julkiseen arviointiin ja päättyy siihen, että ehdotus on perussopimusten mukainen.

Neuvoston oikeuspalveluiden oikeudellinen arvio on myös saatavilla. Se on ainakin osittain seurausta Suomen esittämästä pyynnöstä. Arvio on erittäin perusteellinen ja seikkaperäinen, ja omasta mielestäni vakuuttava. Sekin päättyy pitämään ehdotusta perussopimusten mukaisena, joskin tuo ilmi eräitä pieniä ongelmia ehdotuksen yksityiskohdissa, jotka lienevät helposti korjattavissa.

Ehdotusten perussopimusten mukaisuutta on siis nyt selvitetty perusteellisesti eri EU-toimielinten toimesta, osittain Suomen pyynnön seurauksena. Valtioneuvosto on arvioinut selvitystä ja hyväksynyt sen. Valtioneuvosto on nähdäkseni toteuttanut täysimääräisesti sille asetetun velvollisuuden. On vaikea kuvitella, mihin muihin toimiin se olisi vielä voinut ryhtyä.

Lopuksi: miten Suomen mahdolliset vastuut määräytyisivät

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp kantautuu huoli Suomen mahdollisten vastuiden määrästä ja tarkkarajaisuudesta. Olen eurooppaoikeuden asiantuntija, en valtiosääntöjuristi, joten esitän vain yhden huomion mahdollisen vastuun jakautumisesta EU-oikeuden näkökulmasta. En ota kantaa Suomen perustuslain vaatimuksiin.

EU:n rahoitusta koskevien oikeudellisten perusperiaatteiden mukaan on selvää, että jäsenvaltiot ovat vastuussa vain omien maksuosuuksiensa mukaisesti. Tämä tarkoittaa, että jos unioni ei pystyisi maksamaan ottamiaan lainoja takaisin, esimerkiksi jos yksi jäsenvaltio jättäisi omat osuutensa maksamatta, unioni voisi kääntyä muiden jäsenvaltioiden puoleen, mutta vain niiden maksuosuuksien mukaisessa suhteessa. Nämä maksuosuudet perustuvat jäsenvaltioiden talouksien kokoon. Vastuu ei siis ole luonteeltaan yhteisvastuuta ("joint and several"), vaan vastuu on yksittäistä ("pro rata"). Tämä rajoittaa olennaisesti potentiaalisten vastuiden määrää. Määrän osalta on myös huomattava, että kokonaisuudessaan elpymisväline vaatii EU:n omien varojen kattoon korotusta, jonka suuruus on 0,6 % EU:n BKT:sta.

Yhteenveto

Komission elpymisvälinettä koskeva ehdotus voidaan perustaa SEUT 122 artiklaan jäsenvaltioille myönnettävien lainojen ja avustusten osalta. Elpymisvälinekokonaisuus ei loukkaa SEUT 125

⁸ Myös Euroopan parlamentilla on oikeuspalvelunsa, mutta niillä ei ole samanlaista asemaa.

artiklan no-bailout -säännön kirjainta tai henkeä. EU:n budjettisääntöjen kannalta lainojen ottaminen on perussopimusten mukainen ja jo vakiintunut toimintatapa. Ehdotus sisältää uuden tärkeän avauksen lainojen käyttötarkoituksen osalta (avustukset). Tämä ei loukkaa EU:n budjettisääntöjä, koska budjettiteknisesti lainoilla kerätyt varat ovat ulkoista käyttötarkoitukseensa sidottua tuloa ja erityisesti koska lainoja vastaavat jäsenvaltioiden sitoumukset varmistavat taloudenpidon kurinalaisuuden. Valtioneuvosto on selvittänyt EU-oikeudelliset aspektit käytettävissä olevin keinoin. Suomen vastuut eivät perustuisi yhteisvastuuseen, vaan vastuu jakautuu jäsenvaltioiden kesken pro rata niiden maksuosuuksien mukaisesti.

Turussa 15. heinäkuuta 2020,

Jukka Snell

Eurooppaoikeuden professori, Turun yliopisto