



Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 4.6. 2020

Asia: Valtioneuvoston selvitys elpymissuunnitelmasta; komission muutettu rahoituskehys ehdotus 2021–2027 ja elpymisväline

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle 4.6.2020

Johdannoksi

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on pyytänyt lausuntoa Euroopan komission 27.-28.5.2020 antamista ehdotuksista unionin elpymistä edistäviksi toimiksi. Tämä normaalista unionin seitsenvuotisesta rahoituskehystä erillinen 750 mrd euron kokonaisuus rahoitettaisiin kokonaan unionin liikkeeseen laskemalla velalla.

Arviointini tulokulma on oikeudellinen. Asian keskiössä on SEUT 310 artiklan tulkinta. Tähän kevääseen saakka kyseisen artiklan merkityksestä vallitsi yksimielisyys: se oli ilmeinen ja kiistaton. Unionin toimintaan liittyviä kuluja ei ole mahdollista rahoittaa velaksi. Tällaisena sääntö on yhä kirjattu myös toimielinten verkkosivuille (kts alla). SEUT 310 artiklassa ei ole kysymys laajasta tai epäselvästä yleisestä periaatteesta, vaan yksiselitteisiä kirjanpidollisia termejä sisältävästä perussopimuksen määräyksestä, jonka tulkinta ja tarkoitus on ollut tähän saakka kaikkien tiedossa.

Nyt on ilmeistä, että tätä tulkintaa ollaan toimielimissä muuttamassa käytännössä sen sanamuodon vastaiseksi. Ehdotusten arviointia vaikeuttaa se, että komission ehdotuksissa oikeudellisia perusteluja on esitetty niukasti. Sillä miten kyseistä artiklaa nyt halutaan tulkita, on selkeitä EU-oikeudellisia ja valtiosääntöoikeudellisia seurauksia. Lausuntoni ei ole kannanotto siihen, minkälainen unionista pitäisi tulla, vaan siihen, minkälaisia menettelyjä uudistuksia koskeva päätöksenteko edellyttää ja mitä rajoja Suomen valtiosääntö ja EU:n perussopimukset kehitykselle asettavat.

Ehdotukset kuuluvat perustuslain 96 §:n soveltamisalaan, vaikka ne on nyt tuotu eduskuntaan perustuslain 97 §:n mukaisesti. Lähtökohtana EU-asioiden kohdalla on, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 23/2018 vp). Perustuslain 74§:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta

sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämä koskee myös EU-asioita. Ehdotuksiin liittyy EU-oikeudellisten kysymysten lisäksi merkittäviä perustuslain tulkintakysymyksiä koskien valtion täysivaltaisuutta, Suomen budjettisuvereniteetin rajoja ja sitä, kuinka mittavia EU-liitännäisiä vastuita Suomi voi ottaa kantaakseen huomioiden perustuslaissa asetetut velvoitteet. Keskeinen uusi tulkintakysymys liittyy myös EU:n omien varojen päätöksen kansalliseen hyväksymiseen ja siihen, merkitsisikö komission ehdotus toteutuessaan perustuslain 94 § :n 2 momentissa tarkoitettua merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille. Olen lausunut näistä perustuslakivaliokunnalle erikseen.

Komission tiedonannon mukaan poliittinen sitoumus elpymisrahastoa koskevien ehdotusten hyväksymiseen tulisi antaa kesäkuun Eurooppa-neuvostossa.¹ Tiedotteessaan valtioneuvosto 'korostaa, että asian valmistelun yhteydessä on syytä käydä riittävästi julkista keskustelua niin kotimassa, Euroopassa kuin eduskunnassa. Päätösten legitimitetin kannalta laaja kansalaishyväksyntä on tarpeellista'.

Tätä taustaa vasten on absurdia, että valtioneuvosto pyytää kirjelmässään perustuslain 50 §:n 3 momentin perusteella vaiteliaisuutta asian käsittelyssä, jotta voidaan turvata Suomen neuvottelutavoitteet, *siihen saakka kun rahoituskehysneuvottelut neuvostossa on saatettu päätökseen*. Mitä tärkeämpi asia on kyseessä, sitä tärkeämpää siitä on käydä julkista keskustelua. Komission mukaan poliittiset päätökset asiassa tehdään muutaman viikon sisällä. Eduskunnalla on olemassa olevat käytännöt vaitiolosta, jota sen asiantuntijoiden tulee tarvittaessa noudattaa. Kun valtioneuvoston kirjelmä ei ole ollut asiantuntijoiden käytettävissä, lausuntoni on kirjoitettu komission ehdotusten perusteella. Valtioneuvoston kantojen ja arvioiden tulisi kuitenkin demokraattisen yhteiskunnan keskiössä olevassa asiassa olla julkisia.

Komission yleinen perustelu ehdotuksilleen on se, että tilanne on 'poikkeuksellinen' ja toisaalta 'tilapäinen'. Ehdotettu rakennelma ei kuitenkaan ole millään tavoin 'tilapäinen'. Se luo rakenteen, jolla unionin toimintaa rahoitetaan velaksi seuraavat 40 vuotta. Tämä on loogista sikäli, että todennäköisimpien vastaanottajien velkakestävyyttä koetellaan jo nyt, ja toisaalta useat jäsenvaltiot ovat suhtautuneet kriittisesti rahoituskehysten mittavaan kasvattamiseen. Velan takaisinmaksusta on tarkoitus sopia vasta seuraavalla rahoituskehyskaudella, ja se lyhennetään vuoteen 2058 mennessä. Jos asiasta ei muuta sovita, vastuu sen maksamisesta jakautuisi jäsenmaille lähtökohtaisesti bruttokansantulon määräämässä suhteessa.

Kysymys unionin toiminnan rahoituksesta on periaatteellinen ja siksi tarkkaa summaa tärkeämpi onkin kysymys siitä, suostuvatko jäsenvaltiot siihen, että perussopimusta tulkitaan sen sanamuodon vastaisesti ilman, että sopimusta virallisesti muutetaan. Ottaen huomioon ehdotusten mittaluokan ja vaikutukset, on vaikea pitää hyväksyttävänä sitä, että niistä ollaan päättämässä kiireellisissä menettelyissä ja monilta osin perussopimusten vastaisesti. Jos tämänkaltaisia muutoksia pidetään perusteltuina, tulisi niistä sopia avoimesti, perussopimuksissa säädetyssä muutosmenettelyssä.

Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Ehdotusten oikeusperustasta

Komission lainsäädäntöpaketissa ehdotetaan käytettäväksi useiden eri politiikanalojen toimivaltaa. Säädösehdotuksia on 21. Nyt ehdotetuista säädöksistä vain yksi, unionin uusi elpymisinstrumentti²

¹ COM(2020) 442 final 17.

² COM(2020) 441 final.

nojautuu hätärahoituksen mahdollistavalle SEUT 122 artiklalle. SEUT 122 artikla on EU:n perussopimusten mukainen keino poikkeukselliseen tilanteen vastaamiseen. Yleistä 'hätätilaoikeutta' EU:n perussopimukset sen sijaan eivät tunnista. Oikeusvaltioperiaate edellyttää, että kriisitilanteissakin edetään EU:n perussopimusten mukaisesti.

Tuomioistuin katsoi asiassa *Pringle*,³ että SEUT 122 artikla ei ole asianmukainen oikeudellinen perusta rahoitusavulle, jota annetaan rahoitusongelmissa olevalle unionin jäsenvaltioille (116 kohta). Sen kohteena on 'ainoastaan unionin myöntämä taloudellinen apu eikä jäsenvaltioiden myöntämä taloudellinen apu. Kyseisen artiklan 2 kohdan mukaan neuvosto voi tietyin edellytyksin myöntää tällaista apua jäsenvaltiolle, jolle luonnonkatastrofit tai poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ovat aiheuttaneet vaikeuksia tai vakavasti uhkaavat aiheuttaa suuria vaikeuksia' (118 kohta). Poikkeustilanne mahdollistaa SEUT 122 artiklan soveltamisen, siten kuin EU-tuomioistuin on sitä *Pringle*-tuomiossa soveltanut. SEUT 122 artikla on kuitenkin ajallisesti rajattu: sen nojalla on vaikea perustella toimia joiden ajallinen kesto on kymmeniä vuosia. Siksi komission ehdotukset nojautuvat pääosin perussopimusten muille oikeusperustoille. Suurin osa ehdotuksista sijoittuu koheesiopolitiikan alaan. Yhdessä ehdotuksessa on lisäksi kysymys kansanterveydestä,⁴ yhdessä kehitysyhteistyöstä ja taloudellisesta, teknisestä ja rahoitusyhteistyöstä kolmansien maiden kanssa.⁵ Lisäksi ehdotuksissa sovelletaan unionin rahoitusta koskevia yleisiä määräyksiä.

Suurin osa ehdotuksista on annettu koheesiopolitiikkaan liittyvien oikeusperustojen kohdalla. Asiallisesti niihin liittyvä oikeusperustakysymys on sama, jota eduskunta on käsitellyt jo rakenneuudistusten tukiohjelman kohdalla. Perustuslakivaliokunta korosti, että talous- ja sosiaalipolitiikka kuuluvat pääosin kansalliseen toimivaltaan, kun taas koheesiopolitiikka kuuluu jäsenvaltioiden ja unionin jaettuun toimivaltaan ja painotti, että oikeusperustaan mahdollisesti liittyvät epäilykset on selvitettävä, jotta sääntelyyn ei liity demokraattista legitimitettiä rapauttavia seikkoja (PeVL 37/2018 vp).

Kuten rakenneuudistusten tukiohjelman kohdalla, pääasiallisilta tavoitteiltaan ja sisällöltään nyt tehdyt ehdotukset vaikuttaisivat olevan sangen kaukana koheesiopolitiikan SEUT 174 artiklan mukaisista päämääristä. Linkki talouspolitiikkaan sisältyy kuitenkin SEUT 175(1) artiklaan, jonka mukaan "[j]äsenvaltiot harjoittavat talouspolitiikkaansa ja sovittavat sitä yhteen siten, että myös 174 artiklassa tarkoitetut tavoitteet saavutetaan."⁶ Koheesiopolitiikan tavoitteista on sangen vähän oikeuskäytäntöä.⁷ Vaikka oikeusperustan väljyys mahdollistaa monenlaisten toimien hyväksymisen, sen tavoitteilla on merkitystä elpymisrahaston rahoituksen suuntaamisen kannalta. Koheesiopolitiikassa perinteisesti etusijalle on asetettu ne maat ja alueet, joiden kehitys on jäljessä käyttämällä alueiden jakoa kolmeen luokkaan (vähemmän kehittyneet alueet, siirtymäalueet ja kehittyneemmät alueet) perustuen useimmiten asukasta kohden laskettuun bruttokansantuloon (BKTL).⁸ Kun elpymisrahaston keskeiset välineet olisivat koheesiopolitiikan alaan kuuluvia, myös komission julkisuudessa esittämät "esimerkinomaiset" jakosuhteet painottuvat vahvasti

³ Asia C-370/12 *Thomas Pringle*.

⁴ COM(2020) 405 final.

⁵ COM(2020) 407 final.

⁶ Myös perussopimuksiin liitettyssä pöytäkirjassa (N: 28) taloudellisesta, sosiaalisesta ja alueellisesta yhteenkuuluvuudesta luodaan linkki koheesiopolitiikan ja SEUT 126 artiklassa tarkoitettujen talouden lähentymisperusteiden toteuttamisen välille.

⁷ *Portugal v Council* (C-149/96) EU:C:1999:92, 86 kohta. Kts myös Julkisasiames Botin lausunto asiassa *Parliament v Council* (C-166/07) EU:C:2009:213, 81-82 kohta.

⁸ Kts näistä esim. 'Aluekehitys ja koheesiopolitiikka vuoden 2020 jälkeen: uusi kehys lyhyesti',

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-new-framework-glance_fi.pdf

koheesiorahoituksesta perinteisesti hyötyviin maihin. Tämä voi pitää ongelmallisena huomioiden komission perustelun kohdentaa unionin rahoitusta nimenomaan koronaviruksesta aiheutuviin kuluihin.

Uudistuksiin annettavaan tekniseen tukeen liittyvä COM (2020) final nojautuu koheesiopolitiikan oikeusperustan lisäksi osin myös SEUT 197 artiklan 2 kohdalle. EU4Health -ohjelman oikeusperustaksi esitetään kansanterveyttä koskevaa SEUT 168 artiklan 5 kohtaa.⁹ Tämän alakohdan mukainen toimivalta on luonteeltaan toimivaltaa 'toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa tukevia, yhteensovittavia tai täydentäviä toimia, mutta tämä ei syrjäytä niiden toimivaltaa näillä aloilla' (SEUT 5 artikla). Ehdotuksen 3 artiklaan sisältyvät yleiset tavoitteet ja 4 artiklaan sisältyvät erityiset tavoitteet ovat tähän verrattuna sangen laajoja ja edellyttäisivät huolellisempaa pohdintaa siitä, mahtuuko ehdotus unionin toimivallan puitteisiin. Lisäksi komission pakettiin sisältyy ehdotus asetuksen 2017/1606 muuttamisesta (asetus Euroopan kestävän kehityksen rahaston (EKKR), EKKR-takuun ja EKKR-takuurahaston perustamisesta). Sekä nykyinen asetusta että sen muutosehdotus nojautuvat SEUT 209 ja 212 artiklalle, jotka koskevat kehitysyhteistyötä ja taloudellista, teknistä ja rahoitusyhteistyötä kolmansien maiden kanssa.

Toimielinten oikeuspalveluissa nyt annetuista ehdotuksista tehdyn arvioinnin tulokset eivät ole tiedossa. Toimielinten oikeuspalvelujen keskeisin tehtävä on kuitenkin kunkin toimielimen institutionaalisen agendan toteuttaminen. Täten niiden oikeudellisen arvioinnin tulokulma on ensisijaisesti sen todennäköisyyden arvioiminen, kumoataanko toimielimen suunnittelema toimi EU-tuomioistuimessa 2-3 vuoden kuluttua. Käytännössä tämänkaltaisen pelote ei ole uskottava, jos toimi ei enää päätöksen tullessa käytännössä ole peruutettavissa. Vaikka säädös kumoataisiinkin, EU-tuomioistuin on erityisesti rahoitukseen liittyvissä kumoamisasioissa useimmiten säilyttänyt säädöksen oikeusvaikutukset viittauksella rahoitettavien oikeusturvaan ja luottamuksensuojaan eikä edellyttänyt jo jaetun rahoituksen palauttamista.¹⁰ Kun uuden elpymisrahaston rahoitus on tarkoitus jakaa muutamassa vuodessa, on selvää, että EU-tuomioistuimen mahdollisuudet ehtiä estää sen täytäntöönpano ovat käytännössä olemattomat.

Arvioitaessa ehdotuksia valtiosääntöoikeuden näkökulmasta näkökulma on erilainen. Tällöin lähtökohdaksi on perusteltua ottaa se, mihin jäsenvaltiot perussopimuksia ratifioidessaan uskoivat sitoutuvansa, mitä niillä yritettiin tavoitella, ja miten sopimuksia näistä lähtökohdista voidaan tulkita tänään. Perustuslakivaliokunta on korostanut lausunnoissaan PeVL 36/2006 ja PeVL 13/2008 vp, että

*Perustuslain täysivaltaisuussäännösten tulkitseminen siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, tarkoittaa valiokunnan aiempien kantojen mukaisesti sen seikan huomioon ottamista, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla. Toisaalta esimerkiksi **kysymys uusien toimivaltuuksien antamisesta unionin toimielimille on asia, joka lähtökohtaisesti koskettaa perustuslain täysivaltaisuusjärjestelyjä. Unionin tehtäväkentän vähäinen, esimerkiksi tarkistusluonteinen kehittäminen unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta saattaa tapauksesta riippuen olla sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussäätelyn kanssa.***

⁹ COM(2020) 405 final.

¹⁰ Asia C-166/07 *Parlamentti v. neuvosto* [Yhteisön rahoitustuki Irlannin kansainväliselle rahastolle], jossa tuomioistuin pysytti asetuksen vaikutukset kunnes se oli korvattu uudella, ja totesi ettei asetuksen N:o 1968/2006 kumoaminen vaikuta sen perusteella suoritettujen maksujen eikä tehtyjen maksusitoumusten pätevyyteen. Kts myös asia C-155/07, *Parlamentti v. neuvosto*, jossa yhteisön takuun myöntämisestä Euroopan investointipankille yhteisön ulkopuolella toteutettuihin hankkeisiin liittyvistä lainoista ja lainatakauksista mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta tehty neuvoston päätös kumottiin mutta sen vaikutukset pysytettiin jo toteutetun rahoituksen osalta.

Unionin sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävä kehittäminen institutionaalisella tasolla puolestaan on yleensä merkityksetöntä täysivaltaisuuden kannalta (PeVL 38/2001 vp, s. 5/I, PeVL 7/2003 vp, s. 3—4, PeVL 9/2006 vp, s. 5/I).

Muutosten merkityksen huomioiden harkittavaksi tulee, onko niissä tosiasiallisesti kyse 'unionin tehtävänkentän tarkistusluonteisesta kehittämisestä' tai sen 'sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävästä kehittämisestä'.

Unionin toiminnan rahoittaminen

Ehdotusten rahoitusta koskevat keskeiset määräykset on tarkoitus sijoittaa monivuotisista rahoituskehyksistä ja unionin omista varoista annettaviin säädöksiin. Nämä hyväksytään neuvostossa yksimielisesti. Omista varoista annettava päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Rahoituksen näkökulmasta ehdotuksissa on kolme keskeistä seikkaa.

Ensinnäkin tarkoitus on *kasvattaa unionin monivuotista rahoituskehystä*. Tämä merkitsee kullekin jäsenvaltiolle suurempaa maksuosuutta, etenkin Iso-Britannian lähdettyä unionista. Tämä voi olla poliittisesti vaikeaa mutta oikeudellisesti ongelmatonta sillä päätökselle on löydettävissä selkeä oikeusperusta ja päätöksentekoa koskevat menettelyt. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että 'EMU:n kehitystyössä on korostettava jäsenmaiden oman vastuun merkitystä. Valiokunta painottaa, että EU:n toiminta tulee lähtökohtaisesti rahoittaa EU-budjetista monivuotisten rahoituskehysten asettamissa puitteissa, mikä turvaa jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuudet ja hyväksyttävän lopputuloksen' (PeVL 38/2018 vp).

Rahoituskehysten – ja niihin liittyen omien varojen enimmäismäärän – nostaminen pysyvästikin EU-tasojen julkishyödykkeiden nykyistä laajemmaksikin tuottamiseksi voi olla hyvinkin perusteltua. Keskeistä on kuitenkin, että unionin talousarviosta ei rahoiteta jäsenvaltion tasolla päätettyjä politiikkoja ja niiden tuloksia, vaan niitä politiikkoja, joista päätetään EU:ssa. Tämä on keskeinen liittovaltioiden toimintaa koskeva periaate, jonka tarkoituksena on estää ns. 'avoin piikki' ja välttää moraalikatoa ja eripuraa syntymistä jäsenvaltioiden välillä. Nyt tehdyssä ehdotuksessa tämä raja ei näyttäisi toteutu.

Toiseksi lainsäädäntöpakettia koskevassa uutisoinnissa on puhuttu myös '*unionin veroista*'. Tällaista ehdotusta pakettiin ei kuitenkaan sisälly. Tiedonannossaan komissio kuitenkin mainitsee aikomuksestaan ehdottaa uusia omia varoja.¹¹ Tämäkin on oikeudellisesti ongelmatonta. SEUT 311 artiklan mukaan neuvosto voi omien varojen päätöstä tehdessään yksimielisesti 'ottaa käyttöön uusia omien varojen luokkia tai poistaa olemassa olevan luokan. Tämä päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti'.

Huomioiden sovellettavan päätöksentekomenettelyn päätöksen tekeminen on poliittisesti vaikeaa, mutta jälleen oikeudellisesti ongelmatonta. Määräyksen väljyys mahdollistaa myös hyvin monenlaisten omien varojen luokittelun. Poliittisia vaikeuksia lisää myös se, että sikäli kun uudet omat varat liittyisivät veropohjaan (esim. muovivero, yhteisövero) niiden kerääminen edellyttäisi käytännössä myös verolainsäädännön harmonisoimista SEUT 113 artiklan nojalla. Tämä on mahdollista jos 'yhdenmukaistaminen on tarpeen sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan varmistamiseksi sekä kilpailun vääristymien välttämiseksi'. Näissäkin kysymyksissä neuvosto toimii yksimielisesti, mikä tähän asti on estänyt tehokkaasti pyrkimyksiä mm. yritysverotuksen harmonisoimiseksi.

¹¹ COM(2020) 442 final.

Kolmanneksi ehdotukset merkitsevät *SEUT 310 artiklan mukaisen tasapainoisen budjetin periaatteesta poikkeamista* sellaisena kuin se on tähän asti ymmärretty. Euroopan unionin perussopimuksen (SEUT) 310 artiklan mukaan unionin '[t]alousarvioon otettujen tulojen ja menojen on oltava tasapainossa.' Euroopan unionin neuvoston virallisten verkkosivujen mukaan

'Varainhoitoasetuksessa tasapainoperiaatteeksi kutsuttu budjettitasapaino on EU:n budjettijärjestelmää ohjaava periaate. Tämä merkitsee sitä, että EU:n tulojen ja menojen on aina oltava tasapainossa. **Se myös estää Euroopan unionia rahoittamasta toimintaansa ottamalla lainaa.**'¹²

Vastaava tulkinta löytyy myös komission verkkosivuilta: 'EU borrowing is only permitted to finance loans to countries. The EU cannot borrow to finance its budget'.¹³ Täten on selvää, että jopa unionin keskeiset toimielimet itse ovat pitäneet komission ehdotuksessa esitettyä mallia oikeudellisesti mahdottomana. Määräyksestä poikkeamista ei ole ehdotuksessa selitetty millään tavalla.

Teknisesti tätä perussopimuksen määräystä on ilmeisesti ehdotuksessa tarkoitus kiertää niin, että unionin markkinoilta lainaamat 750 miljardia euroa määriteltäisiin EU:n varainhoitoasetuksen tarkoittamaksi "ulkoiseksi käyttötarkoitukseensa sidotuksi tuloksi". Toisin sanoen *velaksi saadut rahat määriteltäisiin tuloksi, ja tällä tavoin saataisiin tulot ja menot tasapainoon*. Jos SEUT 310 artiklan tarkoituksena ei ollut estää juuri tämänkaltaista velanottoa, on epäselvää mikä muu sen tarkoitus on voinut olla.

SEUT 311 artikla velvoittaa unionin hankkimaan toimintaansa tarvittavat varat. Yhdessä vilpittömän yhteistyön periaatteen (SEU 4 artikla) kanssa se luo myös epäsuoran oikeudellisen takauksen unionin toiminnalle. Unionin velkaa ei perinteisesti ole tilastoitu jäsenvaltioiden velaksi, mikä on houkutteleva piirre jo valmiiksi korkeasti velkaantuneiden jäsenmaiden näkökulmasta. Perussopimuksissa unionia myös kielletään antamasta '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'.

SEUT 310 artiklasta huolimatta unionilla on jo nyt joitakin kymmeniä miljardeja velkaa. Valtaosa tästä velasta (52 mrd euroa toukokuussa 2020) on otettu lainamuotoisen taloudellisen avun myöntämiseksi jäsenvaltioille ja EU:n ulkopuolisille maille.¹⁴ Näistä järjestelystä suurin on Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi (ERVM),¹⁵ jonka puitteissa unioni tarjosi Irlannin ja Portugalin tukiohjelmiin lainoja, joiden määrä rajoitettiin omien varojen enimmäismäärän mukaisten maksumäärärahojen liikkumavaraan.

¹² <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/eu-budgetary-system/> , vierailtu 1.6.2020. Lihavointi alkuperäinen.

¹³ <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/eu-borrower/funding-characteristics-eu-fi> . Vierailtu 3.6.2020.

¹⁴ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL AND THE COURT OF AUDITORS CONSOLIDATED ANNUAL ACCOUNTS OF THE EUROPEAN UNION FOR THE FINANCIAL YEAR 2018, COM(2019) 316 final, 57. EU:n ohjelmista on tietoa myös komission verkkosivuilla https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/eu_investor_presentation_en.pdf .

¹⁵ NEUVOSTON ASETUS (EU) N:o 407/2010, annettu 11 päivänä toukokuuta 2010, Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin perustamisesta, ja jossa komissio kerää markkinoilta rahaa käyttäen unionin budjettia vakuutena.

Velan ottamista ERVM:n sekä unionin muiden vastaavien ohjelmien (maksutaseapu ja makro-rahoitusapu) rahoittamiseen ei ole ongelmallista SEUT 310 artiklan näkökulmasta. Euroopan kansantalouden tilinpidon järjestelmän (ESA 2010) mukaan luottojen myöntämistä ei katsota julkiseksi menoksi vaan rahoitustransaktioksi, eikä se siten vaikuta tulojen ja menojen tasapainoon.¹⁶

Pienehkö osa (n. 2 mrd. euroa) unionin veloista on otettu rakennusten hankintaa varten. Velan ottaminen tähän tarkoitukseen on SEUT 310 artiklan valossa ongelmallisempaa kuin luottojen myöntäminen jäsenvaltioille. ESA 2010-järjestelmässä kiinteän omaisuuden hankintamenot tulkitaan julkisiksi menoiksi, ja tämän tulkinnan mukaan kiinteistön osto vaikuttaisi tulojen ja menojen tasapainoon.

Mahdollisuus kiinteistöjen hankintaan velaksi liitettiin vuonna 2013 unionin varainhoitoasetukseen.¹⁷ Asetuksen 266 artiklan 6 kohdassa todetaan, että 'kiinteistöhankintahanke voidaan rahoittaa lainalla, jonka Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat ennakolta hyväksyneet, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 17 artiklan soveltamista.' Viitattu 17 artikla käytännössä toistaa SEUT 310 artiklan vaatimuksen tasapainoisesta budjetista. Muutoksen taustalla oli kuitenkin ymmärrettävä syy. Jos velanottoa ei olisi sallittu, SEUT 310 artikla olisi käytännössä ohjannut unionia vuokraamaan toimitilansa omistamisen sijaan, mikä olisi kokonaisuutena kasvattanut kiinteistöistä koituvia kustannuksia omistamiseen verrattuna. Määräyksen tarkoitus oli siis minimoida unionin menoja, ei lisätä niitä, mikä on tavoitteena yhdenmukainen SEUT 310 artiklan 5 kohdan yleisen tavoitteen kanssa: 'Talousarviota toteutetaan moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti'. Merkillä pantavaa on myös, että samoin kuin tukiluottoja myönnettäessä, kiinteistöhankinnan yhteydessä unionille syntyy lainan vastineeksi saman suuruinen varallisuuserä.

On siten tulkinnanvaraista, onko unionin tähänastinen käytäntö erityisesti kiinteistöhankintojen velkarahoituksen kohdalla vastannut täysin SEUT 310 artiklan määräyksiä. Arvioitaessa nyt tehtyä ehdotusta tällä ei kuitenkaan ole merkitystä. Pelkkä käytäntö ei EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan 'voi olla perusteena perustamissopimuksen määräyksistä poikkeamiselle'.¹⁸ Aikaisempi 'käytäntö ei voi luoda ennakkotapausta, joka sitoisi yhteisön toimielimiä määrittäessä asianmukaista oikeudellista perustaa'.¹⁹ Täten se, että 'aikaisemmin on jo rikottu' ei ole oikeudellisesti kestävä perustelu sille, että nyt rikottaisiin vielä enemmän.

SEUT 310 artiklaa koskevien aikaisempien tulkintojen nojalla voisi katsoa, että unionin velanotto on mahdollista, jos unionille syntyy velanottoon liittyvän järjestelyn yhteydessä vastaavan suuruinen varallisuuserä, kuten jäsenvaltioihin kohdistuva sitova vaade. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa näin ei vaikuta käyvän, sillä takaisinmaksusta ei sovita käytännössä muuta kuin että niitä maksetaan EU-budjetista vuodesta 2028 alkaen. Täten rahoituslähteistä sovitaan ensimmäisen kerran vasta seitsemän vuoden päästä neuvoteltavan rahoituskehysten yhteydessä, ja laina on määrä maksaa pois vuoteen 2058 mennessä. Aikaisemmat perustelut eivät näin ollen sovellu nyt käsillä oleviin ehdotuksiin.

Valtioneuvoston tiedotteen mukaan esitykseen tulee tehdä joitakin muutoksia. Kirjauksen mukaan neuvottelujen kuluessa tulee etsiä ratkaisuja, joissa avustusmuotoisen tuen suhteellinen osuus

¹⁶ Eurostat, Manual on Debt and Deficit (2016).

¹⁷ Asetus (2018/1046 unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä.

¹⁸ Asia 68/86 *Yhdistynyt kuningaskunta v neuvosto*, 24 kohta.

¹⁹ Asia C-271/94 *Parlamentti v neuvosto*, 24 kohta.

elpymisvälineestä pienenee. Välineen koon tulee olla pienempi ja suhteessa jäsenmaille myöhemmin syntyvään maksutaakkaan ja maksutaakan ajalliseen keston. Takaisinmaksuajan tulee olla esitettyä 30 vuotta lyhyempi ja rahoitusjärjestelyn tulee noudattaa perussopimuksen tasapainoisen budjetin periaatetta. Jäsenvaltioille tuleva pitkäaikainen budjettisuvereniteetin rajoite tulee pyrkiä rajaamaan mahdollisimman vähäiseksi. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että välineen voimassaoloaika tulee rajata lyhyemmäksi kuin komission esittämä neljä vuotta. Valtioneuvoston mukaan 'elpymisvälineeseen tehtävät muutokset ovat edellytys tavanomaisen sääätämisyjärjestyksen soveltamiseksi asiasta päätettäessä'.

Kun välineestä päätetään koheesiopolitiikan oikeusperustoilla, siitä päätetään EU:ssa joka tapauksessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, riippumatta siitä, mitä muutoksia valtioneuvosto siihen aikoo esittää. Sinänsä kirjaus ilmentää joitakin yllä kuvattuja oikeudellisia ongelmia. Jos kyse olisi lainamuotoisesta rahoituksesta, sitä ei katsottaisi unionin menoksi eikä siihen siten liittyisi ilmeisiä oikeudellisia ongelmia, yllä oleva huomioiden. Lahjamuotoisena avustuksena annettava rahoituskin on sekin oikeudellisesti ongelmatonta, jos se voidaan rahoittaa rahoituskehyskauden sisällä omien varojen päätöksessä määriteltävillä tuloilla, vaikka rahoituskehyskauden niin mittava nosto saattaisi olla poliittisesti ongelmallista. Rahoituskehyskauden pituutta ei ole perussopimuksissa määritelty muutoin kuin että sen tulee olla vähintään viisi vuotta (SEUT 312 artiklan 1 kohta), joten se voi olla pidempikin kuin seitsemän vuotta. Lahjana annettava ja velalla rahoitettava rahoitus on kuitenkin automaattisesti ongelmallinen SEUT 310 ja 311 artiklan näkökulmasta, vaikka lahjarahoituksen määrää pienennettäisiin.

SEUT 125 artikla ja no bailout -periaate

Ehdotukset ovat ongelmallisia myös SEUT 125 artiklaan sisältyvän no bailout -periaatteen näkökulmasta. SEUT 125 artiklan mukaan unioni ja jäsenvaltiot eivät ota vastakseen toisten jäsenvaltioiden taloudellisia sitoumuksia. Tämä periaate vastaa liittovaltioissa yleisesti sovellettua lähtökohtaa, jonka mukaan keskushallitus ei vastaa osavaltioiden veloista.²⁰

Tuomioistuimien korosti asiassa *Pringle*, että SEUT 125 artiklan tarkoituksena 'tarkoituksena ei ole kieltää unionia ja jäsenvaltioita myöntämästä mitään rahoitusapua toiselle jäsenvaltiolle' (130 kohta). Tuomioistuimen mukaan,

SEUT 125 artiklan tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltiot noudattavat tervettä finanssipolitiikkaa (SEUT 125 artiklassa vahvistetulla kiellolla nimittäin taataan se, että markkinoiden logiikka koskee yhä jäsenvaltioita, kun ne ottavat velkaa, ja sen pitäisi kannustaa niitä pitämään julkinen talous kurissa. Tällaisen kurin noudattaminen edistää unionin tasolla ensisijaisen tavoitteen eli rahaliiton rahoitusvakauden ylläpitämisen saavuttamista. Kun otetaan huomioon kyseinen SEUT 125 artiklalla tavoiteltu päämäärä, on katsottava, että kyseisessä määräyksessä kielletään unionia ja jäsenvaltioita myöntämästä rahoitusapua, joka vaikuttaa haitallisesti kyseistä apua saavan jäsenvaltion kannustamiseen terveeseen finanssipolitiikan noudattamiseen. [...] rahoitusavun aktivoiminen EVM:n kaltaisen vakaustmekanismin avulla on sopusoinnussa SEUT 125 artiklan kanssa ainoastaan

²⁰ Kts tästä Päivi Leino & Tuomas Saarenheimo, 'Fiscal Stabilisation for EMU: Managing Incompleteness', 43(5) *European Law Review*. (2018) 623-647.

silloin, kun aktivointi on välttämätöntä koko euroalueen rahoitusvakauden turvaamiseksi ja kun sille asetetaan tiukat ehdot. SEUT 125 artiklassa ei sen sijaan kielletä yhtä tai useaa jäsenvaltiota myöntämästä rahoitusapua jäsenvaltiolle, joka on yhä vastuussa omista sitoumuksistaan velkojilleen, sillä edellytyksellä, että tällaiseen apuun liittyvät ehdot ovat omiaan kannustamaan viimeksi mainittua toteuttamaan tervettä finanssipolitiikkaa (135-137 kohta).

Komissio toteaa kevätennusteessaan sekä nyt annetussa työasiakirjassaan,²¹ että koronaviruksen on taloudellisesti osunut jäsenvaltioihin sangen tasaisesti. Mikä erottaa on niiden lähtötilanne. Ne jäsenvaltiot, joiden valtiontalous on terveellä pohjalla, ovat kyenneet elvyttämään kansallisin keinoin. Osa jäsenvaltioista kuitenkin kohtasi kriisin

'on a weaker budgetary footing and with low macroeconomic resilience due to a mix of legacy factors and policy choices. Starting positions differ according to the extent of debt overhangs from the preceding decade, fiscal deficits, private sector financial buffers and the social and safety nets'.²²

Tämän huomioiden on vaikea ajatella, ettei ehdotuksilla käytännössä otettaisi mittavaa yhteisvastuuta jäsenvaltioiden talouspolitiikan tuloksista. Suomen kantana on yleisesti ollut, että eurovaltioiden omavastuu — johdonmukaisesti noudatettu no-bailout-sääntö — luo parhaat kannusteet talouspolitiikan yhteisten sääntöjen noudattamiselle (kts myös SuVL 4/2012 vp).

Suunnitelma merkitsee yhtäältä suurta maakohtaista vastuuta sellaisten maiden auttamisesta, jotka ovat oman huonon finanssipolitiikkansa takia ajautuneet korkean velkaantumisen tilanteeseen. Toisaalta edes nyt ehdotettu 750 miljardia ei riitä kovin suureen elvytykseen pahoin velkaantuneissa maissa. Esimerkiksi komission laskelmissa Italian saama nettohyöty olisi runsaat 3% sen BKT:stä. Tämä tuki on toki mittava, mutta tilanteessa, jossa maan julkinen velka lähestyy 160 %:a BKT:stä, se ei ratkaise velkakestävyyttä suuntaan tai toiseen. Selvää on kuitenkin se, että jos Italian kyky hankkia rahoitusta markkinoilta elpymisrahaston seurauksena kohenee, syynä ei ole se, että tämä rahasumma itsessään merkittävästi helpottaisi sen velan hoitamisessa vaan se, että toimen seurauksena rahoitusmarkkinoille syntyy oletus siitä, että jäsenvaltiot turvaavat maan velanhoitokyvyn yhteisvastuullisesti jatkossakin.

Kirjaimellisesti tulkittuna SEUT 125 artikla kieltää sen, etteivät unioni ja sen jäsenvaltiot 'ole vastuussa eikä ota vastatakseen sitoumuksista' joita toisella jäsenvaltiolla on. Muodollisesti voidaan toki katsoa, ettei komission ehdotuksessa näin tapahtuisikaan. Taloudelliset sitoumukset pysyvät yhä jäsenvaltioiden nimissä, ja yhteisvastuuta kannetaan EU:n budjetin ja yleisten jäsenyyssoveltoitteiden kautta. Laajempi SEUT 125 artiklaan ja sen tavoitteisiin liittyvä kysymys *Pringle* -tuomion valossa on kuitenkin se, kannustetaanko toimilla jäsenvaltioita noudattamaan tervettä finanssipolitiikkaa. Käytännössä ehdotuksella syntyvä kannuste on pikemmin päinvastainen.

²¹ SWD(2020) 98 final.

²² SWD(2020) 98 final, sivu 5.

Rahoituksen ehdollistaminen

Menopuolen ehdotuksista merkittävin on asetusehdotus COM (2020) 408 final, jolla uusi elpymisväline (Recovery and Resilience Facility) perustettaisiin. Se vaikuttaa sisällöllisesti pitkälti yhdenmukaiselta komission aikaisemman rakenneuudistusten tukivälinettä koskeneen ehdotuksen kanssa. Ehdollisuutta koskeva artikla nojautuu samalle asetusehdotuksen COM(2018) 375 final 15 artiklan 7 kohdalle, jota uusi ehdotus COM(2020) muilta osin hivenen tarkentaa.

Kuten rakenneuudistusten tukiohjelmassa, komission rooli on myös elpymisvälineen soveltamisessa keskeinen. Huomioiden rakennepoliittisten uudistusten syvästi poliittinen luonne, tätä on jo lähtökohtaisesti pidettävä demokratian periaatteiden vastaisena, ja täten myös merkityksellisenä Suomen valtiojärjestyksen keskeisten periaatteiden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä sitä, ettei sekundäärilainsäädännöllä välillisestikään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (PeVL 49/2010 vp, s. 5). Ehdotus kasvattaa komission toimivaltuuksia merkittävästi ja merkitsee täten institutionaalisen tasapainon muutosta. EU-rahoituksella pakottaminen tuskin edistää tehokkaasti sen enempää EMU:n vakautta kuin rakenneuudistusten omistajuutta tai tehokasta täytäntöönpanoa jäsenvaltioiden tasolla. Kuten rakenneuudistusten tukiohjelman kohdalla aikaisemmin, nyt tehdyt ehdotukset ovat budjettivallan käytön näkökulmasta merkityksellisiä. Nyt ohjelman kautta jaettavan rahoituksen määrä moninkertaistuisi.²³ Verrattuna rakenneuudistusten tukiohjelmaa koskevaan ehdotukseen (22 mrd seitsemän vuoden aikana) nyt ehdotettava elpymisväline on mittaluokaltaan huomattavasti suurempi. Sen kautta on tarkoitus jakaa seuraavien vuosien aikana 602 mrd euroa, josta lähes 335 mrd euroa lahjana ja 268 mrd euroa lainoina.

Eduskunta on käsitellyt rakenneuudistuksia koskevan ehdotuksen jo aikaisemmin (PeVL 37/2018 vp, PeVL 38/2018 vp) ja suhtautunut siihen sangen kriittisesti. Valiokunta on toistuvasti korostanut, että päätöksenteon demokraattinen hyväksyttävyyys ja kansalaisten tuki EMU-asioissa toteutuvat suorimmin kansallisten parlamenttien kautta, ja katsonut, ettei EU-järjestelyillä ole mahdollista milteään osin korvata kansallisten parlamenttien päätöksentekoa talous- ja finanssipolitiikan alalla (PeVP 92/2012 vp). Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotuksen hyväksyminen olisi merkinnyt komission toimivallan kasvamista. Rahallisin kannustein komissio voisi näin ohjata jäsenvaltioita käytännössä millä tahansa kansallisen talous- ja sosiaalipolitiikan alueella. Tällainen rakenne kasvattaisi merkittävästi unionin roolia jäsenvaltioiden rakennepoliittisten valintojen määrittämisessä. Riskinä olisi, että tämä heikentäisi jäsenvaltioiden demokraattisen järjestelmän toimintaa talouspoliittisessa päätöksenteossa. Uudistuksella olisi myös periaatteellista merkitystä, sillä jos ehdotuksen oikeudellinen logiikka hyväksytään, ohjelman kokoa voitaisiin kasvattaa ohjaavan vaikutuksen saavuttamiseksi. Jos rakenneuudistusten tukiohjelman yhteydessä riski kansallisen demokratian ohentumisesta oli lähinnä teoreettinen, nyt käsillä olevan ehdotuksen yhteydessä sitä voi pitää selvästi konkreettisempänä.

Toisaalta on syytä ymmärtää ne rajoitteet, jotka kohdistuvat unionin kykyyn ohjata jäsenvaltioiden rakennepoliittista päätöksentekoa, ja kalibroida ehdollisuuteen kohdistuvat odotukset realistiselle tasolle. Käytännössä unionin yritykset ohjata jäsenvaltioiden valintoja rahallisin kannustein eivät ole toimineet sen tehokkaammin kuin ohjaaminen EU:n talouspolitiikan koordinaatiokehikkoon sisältyvillä sanktioilla. Kummassakin yhteydessä orastavat konfliktitilanteet jäsenvaltioiden

²³ Päivi Leino & Tuomas Saarenheimo, 'Sovereignty and Subordination: On the Limits of EU Economic Policy Coordination', *European Law Review* (2017) 166-189; Päivi Leino & Tuomas Saarenheimo, 'Discretion, Economic Governance and the (New) Political Commission' teoksessa J.Mendes (toim.), *EU Executive Discretion and the Limits of Law* (Oxford University Press 2019) 132-154 ;

poliittisen päätöksentekokoneiston kanssa on purettu joustavilla tulkinnoilla ennen niiden kärjistymistä. On vaikea nähdä, miten asetelma muuttuisi nyt käsillä olevan ehdotuksen myötä. Pikemmin on oletettavaa, että komissio toimisi kuten ennenkin, eli sopeuttaisi rakennepoliittista ehdollisuutta jäsenvaltion poliittisen tilanteen mukaan. Konfliktit vältettäisiin, mutta jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa ohjaava vaikutus jäisi vähäiseksi tai olemattomaksi.

Taloudellisten riskien arvioimisesta

Elpymisrahastoa koskevissa suunnitelmissa kyse on menoerästä. Määrän tarkka arvioiminen tässä vaiheessa on vaikeaa, koska lainan takaisinmaksuaika ulottuu vuoteen 2058 saakka eikä unionin rahoituskustannuksia tuona aikana voida tarkasti ennakoida. Samoin maakohtaisten kustannusosuuksien muodostumiseen vaikuttaa monikin seikka. Yhteisvastuullisuus on tarkoitus toteuttaa EU-budjetin kautta. Myös nämä vastuut lasketaan osaksi Suomen kokonaisvastuita, jotka tulee huomioiden vastuita ja riskejä koskevassa kokonaisarviossa (PeVL 11/2020 vp, PeVL 12/2020 vp). Käytännössä selkein oikeudellinen velvoite velan kattamiseen liittyisikin jäsenvaltioiden yleisiin velvollisuuksiin unionin jäsenenä: SEUT 311 artiklan ja SEU 4 artiklan nojalla jäsenvaltiot ovat viime kädessä vastuussa unionin sitoumusten kattamisesta.

Komission ehdotuksessa unionin omien varojen päätökseksi ehdotetaan omien varojen määrää korotettavaksi maksusitoumusten osalta nykyisestä 1,29 prosentista 1,46 prosenttiin yhteisestä bruttokansantulosta ja maksujen osalta 1,23 prosentista 1,40 prosenttiin ja tämän lisäksi, että komissio voisi lainata unionin budjetti katteena kertaluonteisesti 750 miljardia euroa rahoitusmarkkinoilta korona -kriisiin liittyvien, EU:n budjetista vuoteen 2024 mennessä tehtävien tilapäisten ja kertaluonteisten toimien rahoittamiseksi. Lainat merkittäisiin unionin käyttötarkoitukseen sidotuksi ulkoiseksi tuloksi. Vuoden 2058 loppuun saakka unionin omien varojen päätöksen mukaisia, edellä todettuja enimmäismääriä korotettaisiin vuodesta 2021 lukien 0,6 prosenttiyksiköllä, jolloin omien varojen määrät olisivat 2,06 % unionin ja 2,0 %. Kun EU:n rahoituskehyksen mukaisten maksusitoumusten ja menojen määrän oletettaisiin olevan tätä pienempi, toimii tämä väljyys ensisijaisena vakuutena unionin lainanotolle. Tosiasiallisesti ei kuitenkaan ole, eikä edes voisi olla, tietoa siitä, minkälaisille ratkaisuille monivuotinen rahoituskehys vuoden 2028 jälkeen rakentuisi: minkälaisia omia varoja siihen sisältyisi, minkälaisia maksuvähennyksiä jäsenvaltioilla ehkä olisi, tai mitkä maat ovat edes unionin jäseniä. Elvytysvälineeseen liittyvä järjestely sitoo eduskuntaa tämän päättäessä valtion talousarviosta vuoteen 2058 saakka. Vaikka vuotuinen summa on pitkästä maksuajasta johtuen suhteellisen pieni, siinä on silti kysymys pitkäaikaisesta budjettivallan rajoituksesta, jonka vaikutuksia on vaikea määritellä tarkalleen.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on korostunut tarve varmistaa Suomen EU-vastuiden tarkkarajaisuus. Suomen vastuiden määrää ja riskien toteutumisen todennäköisyyttä koskeva kokonaisarviointi ratkaisee, voidaanko ehdotuksia pitää perustuslain mukaisina. Perustuslakivaliokunnan tuoreen tulkintakäytännön valossa tämä kattaa myös EU-jäsenyyden kautta syntyvät taloudelliset velvoitteet (PeVL 11/2020 vp, PeVL 12/2020 vp). Huomioiden Suomen maksuosuuteen liittyvät epävarmuudet nähdäkseni valiokunnan edellyttämä vastuun tarkkarajaisuuden kriteeri ei täyty.

Lisäksi omien varojen päätökseen lisättäisiin 6 artiklaan uusi 4 kohta, jonka mukaan unionin jäsenvaltiot vastaavat siitä, että unioni voi täyttää lainanotosta johtuvat velvoitteensa. Jos EU:n

talousarvion määrärahat eivät riittäisi kattamaan lainanotosta johtuvien velvoitteiden hoitamisen, olisi jäsenvaltioiden asetettava tätä varten tarvittavat varat komission käyttöön. Tätä koskevat yksityiskohtaiset säännöt määriteltäisiin SEUT 322 artiklan nojalla annettavilla neuvoston päätöksillä, käytännössä määränemmistöllä. Komission ehdotuksessa määräystä on perusteltu SEUT 323 artiklalla, jonka mukaan Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio huolehtivat, että unionilla on käytettävissään varoja, joilla se voi täyttää oikeudelliset velvoitteensa kolmansia osapuolia kohtaan. Artiklassa ei ole määritelty, miten rahoitusvastuu jaetaan jäsenvaltioiden välillä. Tämä tarkoittaa, että siitä sovitaan vasta myöhemmin, neuvoston määränemmistöllä. 6 artiklan 4 kohdan mukainen mekanismi luo valtiontakauksen: omien varojen päätös sisältää yleistakauksen unionin lainanotolle. 6 artiklan 4 kohdassa valtiontalouden kannalta kyse on perustuslain 82 §:n 2 momentissa tarkoitettusta valtiontakauksesta. Suomen valtion vastuun tarkka yläraja — mukaan lukien ylitakausten kattaminen — tulee määritellä laissa (PeVL 5/2011 vp).

Elpymisrahastoon liittyvät velvoitteet tulevat lisänä Suomen aikaisempiin, jo sovittuihin velvoitteisiin. Valiokunta on korostanut, kuinka 'kokonaisarvio kasvavista vastuista viime kädessä vaikuttaa siihen, voidaanko koronakriisiin liittyviä järjestelyitä pitää perustuslain mukaisina. Valiokunta edellyttää, että jatkossa käsiteltäessä tällaisia EU-jäsenyyteen liittyviä ehdotuksia valtioneuvoston selvityksissä arvioidaan taloudellisia vastuita ja riskejä kumulatiivisesti, huomioiden myös jo päätetyt ja lähiaikoina ennakoitavat, päätettäväksi tulevat asiat' (PeVL 11/2020 vp, PeVL 12/2020 vp).

Erityistä merkitystä on annettava sille, edellyttävätkö lisävastuut Suomen suostumusta ja onko eduskunnalla mahdollisuus osallistua vastuusitoumuksia koskeviin päätöksiin (ks. PeVL 22/2011 vp, PeVL 12/2018 vp). Ehdotuksen COM(2020) 408 final 17 artiklan mukaan komissio päättää tuen myöntämisestä ja rahoituksen jakamisesta jäsenvaltion toimittaman suunnitelman nojalla täytäntöönpanopäätöksenä. Päätöksiin sovelletaan komitologia-asetuksen No 182/2011 5 artiklan mukaista tarkastelumenettelyä. Menettelyssä komission ehdotus hyväksytään, jos sitä puoltaa SEUT 238 artiklan 3 kohdan mukainen määränemmistö jäsenvaltioiden edustajista. Jos enemmistöä ei löydy, asiaa käsitellään muutoksenhakukomiteassa. Komissio ei voi hyväksyä ehdotusta, jota jäsenvaltioiden määränemmistö vastustaa.

Nyt tehdyt esitykset lisäsivät Suomen taloudellisia vastuita merkittävästi, mutta samalla näiden vastuiden tarkkaa muotoa, määrää ja ajoittumista ei voida ennakoida. Kuten yllä on todettu, kun elpymisrahaston puitteissa otetun velan takaisinmaksusta ja kustannusten jakosuhteista ei tiedetä muuta kuin että niistä sovitaan viimeistään seitsemän vuoden päästä, Suomen vastuiden enimmäismäärästä on tässä vaiheessa vaikea sanoa muuta varmaa kuin että vastuut jäävät pienemmäksi kuin ohjelman koko summa eli 750 mrd euroa. Tämä tarkkuusaste tuskin täyttää valiokunnan tulkintakäytännössä edellytetyn tarkkarajaisuuden vaatimuksen. Yllä kuvatun perusteella nyt tehty komission ehdotus vaikuttaa perustuslain ja valiokunnan aikaisemman käytännön näkökulmasta ongelmalliselta.

Lisäksi valiokunnan aikaisemman lausuntokäytännön (PeVL 38/2001 vp, s. 5/I, PeVL 7/2003 vp, s. 3—4, PeVL 9/2006 vp, s. 5/I, PeVL 36/2006, PeVL 13/2008 vp) perusteella voi katsoa, ettei ehdotuksissa ole kyse sellaisesta 'unionin tehtäväkentän vähäisestä, tarkistusluonteisesta kehittämisestä unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta', jonka valiokunta on aikaisemmin katsonut olevan 'sopu-soinnussa perustuslain täysivaltaisuussäätelyn kanssa'. Kyseessä ei ole 'unionin sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävä kehittäminen', jota valiokunta on yleensä pitänyt merkityksettömänä täysivaltaisuuden kannalta. Kysymyksessä ei ole ainoastaan tilanne, jota

Suomessa ei voitu perussopimuksia ratifioidessa ennakoida. Kysymys on tilanteesta, jota jopa EU:n omat toimielimet (neuvosto ja komissio) ovat viime aikoihin asti pitäneet – ja verkkosivujensa nojalla pitävät yhä - oikeudellisesti mahdottomana.

Toteutuessaan ehdotukset muuttaisivat unionia sen toimintaa koskevien keskeisten periaatteiden osalta. Unioni ryhtyisi rahoittamaan toimintaansa velaksi, ja sen velkataakka kasvaisi lyhyessä ajassa tasolle, jonka hoitaminen olisi unionin nykyisen tulo rakenteen puitteissa vaikeaa tai mahdotonta. Samalla se ottaisi vastuulleen turvata – ja sen jatkossa *odotettaisiin* turvaavan – heikompien jäsenvaltioidensa taloudellisen kestävyys kriiseissä. Vastuun järjestelmästä kantaisivat viime kädessä jäsenvaltiot yhteisesti. Lisäksi ehdotus rajoittaisi eduskunnan budjettivallan käyttöä vuoteen 2058 saakka. Näistä ehdotuksista on pidettävänä huomattavan ongelmallisina perustuslain näkökulmasta.

Lisäksi on huomattava, että kysymys unionin toiminnan rahoittamisesta on periaatteellinen. Kun uusi tulkinta on kerran hyväksytty, sen soveltaminen on jatkossa helpompaa. Vuoteen 2058 mennessä unioni kokee monta uutta talouskriisiä. On epärealistista laskea senkaltaisen ajattelun varaan, että piikkiä voisi jatkossa kasvattaa vain Suomen suostumuksella. Jos suostumuksen epääminen on jo nyt poliittisesti vaikeaa, se on käytännössä mahdotonta siinä vaiheessa kun piikki on kerran avattu. Siksi ongelma ei poistu pienentämällä summaa tässä vaiheessa.

Monivuotisista puitteista ja omien varojen päätöksestä päätetään neuvostossa yksimielisesti, kun taas menopuolen politiikka-aloja koskevista instrumenteista päätetään määräenemmistöllä.

EU-päätösten lisäksi omia varoja koskevaan säädökseen sisältyy yllä kuvatulla tavalla perustuslain 82 §:n mukainen valtioneuvoston päätös, josta eduskunnan tulee päättää erikseen. Takauksesta riippuen on mahdollista, että sen antaminen edellyttäisi perustuslain 94 §:n 2 momentin soveltamista.

Omia varoja koskeva neuvoston päätös 'tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti' (SEUT 311 artikla). Päätöksen kansallinen käsittely kuuluu valtiovarainvaliokunnan toimialaan.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt kyseistä päätöstä ja siihen liittyvää päätöksentekomenettelyä silloin kun se hyväksyttiin Suomessa ensimmäistä kertaa. Tällöin valiokunta katsoi, että

Suomen valtiosäännön kannalta neuvoston päätöksen hyväksyminen merkitsee sellaista kansainvälistä sitoumusta, jota hallitusmuodon 33 § koskee. Päätös johtaa siihen, että jäsenvaltion bruttokansantuloon perustuvien maksujen osuus nousee ja arvonlisäveropohjaan perustuvien maksujen osuus laskee. Euroopan yhteisöjen omien varojen kokonaismäärän ylärajan nousun johdosta jäsenvaltioiden yhteisöille suorittamien maksujen kokonaismäärä ja pääsääntöisesti yksittäisten jäsenvaltioidenkin maksut nousevat. Päätöksen hyväksyminen sitoo eduskunnan budjettivaltaa, minkä vuoksi eduskunnan suostumus on tarpeen. Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti, että eduskunnan suostumus neuvoston päätökseen on tarpeen ja että ehdotus sen hyväksymisestä on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentissa säädettyssä järjestyksessä ja asia ratkaistava yksinkertaisella äänen enemmistöllä (PeVL 7/1995 vp).

Tämän jälkeen annetuissa omien varojen päätöksen hyväksymistä koskeneissa hallituksen esityksissä on todettu sen kohdentuminen eduskunnan budjettivaltaan ja edellyttävän täten perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan suostumusta, mutta katsottu ettei se sisällä

määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.²⁴ Täten päätökset on hyväksytty yksinkertaisella enemmistöllä.

Huomioiden yllä kuvatut valtiosääntöiset näkökohdat pitäisin perusteltuna, että kun omia varoja koskevaa päätöstä Suomessa hyväksytään, siitä pyydetäisiin eduskunnan työjärjestyksen 38 § 2. momentin nojalla lausunto perustuslakivaliokunnalta, joka voisi tällöin ottaa kantaa säätämisyjärjestykseen. Huomioiden yllä käsitellyt näkökohdat pidän sangen mahdollisena, jopa todennäköisenä, että komission ehdotusta muistuttavan ehdotuksen hyväksyminen edellyttäisi perustuslain 94 §:n 2 momentin soveltamista. Valtioneuvoston esittämien muutosten vaikutusta arviointiin on tässä vaiheessa mahdotonta ennakoida.

Lopuksi

Oikeudellisesti arvioituna komission ehdotuksen hyväksyminen edellyttäisi perussopimusten muuttamista. Unionin rahoitusta koskevien määräysten keskeistä merkitystä unionin toiminnassa korostaa se, että niihin ei ole mahdollista tehdä muutoksia SEU 48 artiklan 6 kohdan mukaisessa perussopimusten yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä, jota voidaan käyttää EUT-sopimuksen 'kolmannessa osassa olevien, unionin sisäisiä politiikkoja ja toimia koskevien määräysten tarkistamiseksi kokonaan tai osittain'. Tällaisilla muutoksilla 'ei voida lisätä perussopimuksissa unionille annettua toimivaltaa'. Tämä tarkoittaa, että näiden määräysten muuttaminen edellyttää tavanomaisen muuttamismenettelyn soveltamista ja hallitusten välisen konferenssin koolle kutsumista.

Kun perussopimuksissa määrätään myös niiden muuttamiseen sovellettavista menettelyistä, tulkin rajatkin ovat selvät: kaikkea ei voi muuttaa vain uudelleen tulkitsemalla. Jos perussopimukset todetaan aikansa eläneiksi, sopimus sisältää määräykset siitä, miten niitä muutetaan. Näiden määräysten tarkoituksena on varmistaa, että muutokset tapahtuvat demokraattisissa menettelyissä oikeusvaltioperiaatteen edellyttämällä tavalla, ja merkittäville muutoksille on EU:ssa yhtenäinen tuki.

²⁴ Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä tehdyn neuvoston päätöksen (2007/436/EY) hyväksymisestä (HE 144/2007); HE 248/2014 Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (2014/335/EU, Euratom) hyväksymisestä