



13.7.2020

1/3

**Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle***Viite: Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 13.7.2020***Asia: Asiantuntijalausunto asia U 30/2020 vp ja jatkokirjelmä UJ 19/2020 vp (EU:n elpymis- ja palautumistukiväline)**

Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä ovat nyt perustuslain 96 §:n tarkoittamassa menettelyssä valtioneuvoston kirjelmä U 30/2020 vp ja sen jatkokirjelmä UJ 19/2020 vp unionin säädösehdotuksesta, joka koskee elpymissuunnitelman ja elpymisvälineen pääosan rahoituksesta käyttöä koskevaa meno-ohjelmaa. Kyseessä on komission ehdotus COM(2020) 408 final Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta.<sup>1</sup> Elpymis- ja palautumistukiväline on osa unionin elpymissuunnitelmaa ja rahoitettaisiin elpymisvälineestä (U 27/2020 vp, UJ 20/2020 vp), josta olen antanut erillisen lausunnon ja joka pitää sisällään pääosan valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnistani. Elpymis- ja palautumistukivälineen päälinjoista neuvotellaan unionissa samassa yhteydessä kuin monivuotisista rahoituskehyksistä ja omien varojen päätöksestä sekä elpymisvälineestä.

Ehdotettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta annettaisiin koheesiopolitiikkaa koskevan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 175 artiklan 3 kohdan nojalla. Siinä säädettäisiin 560 miljardin euron tukiohjelmasta. Se rahoitettaisiin elpymisvälineessä ja omien varojen päätöksessä osoitetuista unionin käyttötarkoitukseen si-dotuista tuloista.

Kyseessä on rahallisesti merkittävä ohjelma, jonka tavoitteiden saavuttamisella on myös olennainen merkitys unionin elpymissuunnitelman tavoitteiden saavuttamiselle. Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta kyseessä on unionin tukiohjelmaa koskeva säädös. Valtiosääntöoikeudellisesti kiinnostavat kysymykset liittyvät oikeusperustan asianmukaisuuteen sekä ehdotetun säädöksen suhteeseen elpymisvälineen oikeusperustana olevaan SEUT 122 artiklaan. Toiseksi valtiosääntöoikeudellisesti kiinnostavat kysymykset liittyvät rahoituksen kohdentumisen perusteisiin ja niistä säätämisen sekä rahoituksen myöntämisen menettelyihin sekä niissä unionin toimielinten väliseen tasapainoon samoin kuin unionin ja jäsenvaltion välisiin suhteisiin.

Valtioneuvoston pyynnön ja eduskunnan päätöksen vaiteliaisuudesta olen ottanut käytännössä huomioon siten, että en ole sisällyttänyt tähän lausuntooni vaiteliaisuuden alaista tietoa. En siten lainaa valtioneuvoston kantaa siltä osin kuin se on vaiteliaisuuden piirissä.

Perustuslakivaliokunnan tehtävän mukaisesti käsittelen tässä komission ehdotuksia ja valtioneuvoston kirjelmiä **oikeudellisesta näkökulmasta. En sen sijaan arvioi niiden yhteiskunnallista tai taloudellista tarkoituksenmukaisuutta.** Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että koheesiopoliittisissa välineissä toteutuksen aikataulut ovat olleet usein varsin hitaat ja vaikuttavuus vaihtelevaa. EU:n lainsäätäjän on

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1594291055218&uri=CELEX:52020PC0408>

perusteltua kiinnittää huomiota tähän, jotta tukiohjelmalla olisi edellytykset saavuttaa sille asetetut tavoitteet. Seikalla on merkitystä oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen soveltamisen kannalta. Koska rahoitus tukiohjelmaan tulisi SEUT 122 artiklan mukaisella poikkeustoimella perustettavasta elpymisvälineestä, korostuu suhteellisuusperiaatteen liittyvän toimenpiteen vaikuttavuuden merkitys.

Komission ehdotukset koskevat taloutta ja yhteiskuntaa sekä kansalaisia ja yrityksiä laajasti koskeneen kriisin jälkihoitoa. Niistä on tarpeen käydä **laajaa ja avoimeen argumentaatioon perustuvaa yhteiskunnallista keskustelua sekä varmistaa myös päätösten hyväksyttävyyden kansalaisten keskuudessa** valtioneuvoston asiakokonaisuutta koskevan selvityksen E 64/2020 vp sisältämän valtioneuvoston kannan mukaisesti. Valtioneuvoston kirjelmässä elpymispaketin hyötyjen esittelyyn unionin budjettiin liittyvissä asioissa usein käytetyn nettomaksuaseman ja saantojen sekä vastuiden ja riskien tarkastelun ohella.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elpymis- ja palautumistukivälineestä annettaisiin koheesiopolitiikkaa koskevan SEUT 175 artiklan 3 kohdan perusteella. Elpymis- ja palautumistukiväline sisältäisi suurimman osan elpymisvälineen käyttötarkoitukseen sidottuna tulona otetun rahoituksen tarkemmasta käyttämisestä eli 560 miljardin euron rahoituksen. Valtioneuvosto ei ota kirjelmässään suoraan kantaa oikeusperustan asianmukaisuuteen. Valtioneuvoston myönteinen kanta ilmenee epäsuorasti. Eduskunnan osallistumisen unionin säädösten käsittelyyn kannalta on tärkeää, että valtioneuvosto ottaa perustellusti kantaa unionin säädösehdoitusten oikeusperustaan. Olen 5.6.2020 perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston selvityksestä E 64/2020 vp antamassani asiantuntijalausunnossa pitänyt tämän **asetusehdotuksen oikeusperustaa asianmukaisena**. Koheesiopolitiikka on väljästi määritelty Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa. Nyt annettavaksi ehdotettu säädös tuo koheesiopolitiikkaan aikaisempaan käytäntöön nähden uutta sisältöä ja voimakkaamman yhdistämisen talouspolitiikkaan sekä rakenteellisiin uudistuksiin.

Valtioneuvosto toteaa, että ehdotus on yhteensopiva toissijaisuusperiaatteen kanssa. Pitäisin ehdotusta myös suhteellisuusperiaatteen mukaisena kunhan rahoitus kohdentuu selkeästi koronaepidemiasta johtuviin taloudellisiin vaikutuksiin. Tähän seikkaan on myös neuvoston pääsihteeristön oikeudellinen yksikkö kiinnittänyt huomiota lausunnossaan (ks. Julkistettu neuvoston asiakirja 9062/20 kappale 147). Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnon mukaan Euroopan parlamentin ja neuvoston roolia budjettivallan käyttäjinä olisi rahoituksen perustuessa käyttötarkoitukseen sidottuihin tuloihin perusteltua vahvistaa. Tämä edellyttää muutoksia elpymisvälineen perustamista koskevaan neuvoston asetukseen ja mahdollisesti myös elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevaan asetukseen varsinkin asetuksen poikkeuksellisen luonteen korostamiseksi. Rahoituksella tulisi neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnon mukaan olla selkeästi yhteys koronaepidemiasta johtuviin taloudellisiin seurauksiin ja tältä osin rahoituksen kohdentamisen kriteerien tulisi olla täsmällisempiä. Sama koskee myös muun muassa EU4Health, Horizon 2020 ja RescEU –ohjelmia koskevia ehdotuksia. Taustalla on, että rahoitus ehdotettua tukivälinettä varten tulee SEUT 122 artiklan perusteella perustettavasta elpymisvälineestä ja siten SEUT 122 artikla asettaa yleiset reunaviivat myös elpymis- ja palautumistukivälineelle. Yhdyn näihin havaintoihin.

Euroalueen rahoitusvakauteen sekä unionin elpymis- ja palautumistukivälinettä sisällöllisesti paljon muistuttavan uudistusten tukiohjelman yhteydessä perustuslakivaliokunta on korostanut rahoituksen talouspoliittista ehdollisuutta (ks. PeVL 16/2020 vp, s. 12-13 sekä siinä viitattu PeVP 34/2020 vp; uudistusten tukiohjelmasta ks. PeVL 37/2018 vp ja PeVL 2/2020 vp). Ehdollisuuden tarkoituksena on osaltaan suojata jäsenvaltioiden **kannustimia noudattaa tervettä finanssipolitiikkaa SEUT 125 artiklan mukaisesti**. Valtiosääntöoikeudellisesti ehdollisuuden ratio on suojata kestävää unionin ja sen jäsenvaltioiden välistä työn- ja vastuunjaka.

Asiantuntijalausunnossani 5.6.2020 valtioneuvoston selvityksestä E 64/2020 vp toin jo esille, että talouspolitiikan ohjausjaksossa toteutettavaan **ehdollisuuteen liittyy tässä yhteydessä myös ongelmia**

**demokraattisen legitimitietin ja päätöksenteon hyväksyttävyyden jäsenvaltioissa kannalta** sekä komission ja muiden unionin toimielinten välisen vastuunjaon kannalta. Ehdollisuus on EU-tuomioistuinten asiassa C-370/12 Pringle –ratkaisun mukaisesti tarpeellinen terveen finanssipolitiikan kannustimena varsinkin tilanteissa, joissa unioniin liittyvällä järjestelyllä on tarkoitus osin korvata rahoitusta, jota jäsenvaltiot ottaisivat rahoitusmarkkinoilta.

Nyt käsillä olevassa tilanteessa asetelma on osin toinen. Koronaepidemian aiheuttamiin taloudellisiin menetyksiin ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan mukaisia unionin tavoitteita edistäviin investointeihin ja uudistuksiin kohdistuva, unionin yhteisten toimien rahoitus samalla tavoin ole terveen finanssipolitiikan periaatteen kannalta ongelmallinen. **Ehdollisuutta ei näin ole perusteltua ylikorostaa.** Lainsäätäjällä ja budjettivallan käyttäjällä tulee myös olla **laajaa harkintavaltaa** pohtia kulloiseenkin yhteiskunnalliseen tilanteeseen sopivia talouspoliittisia keinoja. Asetusehdotuksessa tukiohjelma on liitetty talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon.

Komissio saisi ehdotuksensa perusteella huomattavia tosiasiallisia valtuuksia rahoituksen kohdentamisessa, mikä voisi – mikäli komissio ottaa tehtävänsä vakavasti – lisätä komission valtuuksia. Euroopan parlamentin ja neuvoston aseman vahvistaminen käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen käytön määrittelyssä osaltaan parantaisi merkittävästikin unionin toimielinten välistä tasapainoa ja lieventää komission aseman vahvistumiseen rahoituksen kohdentumisessa sisältyviä ongelmallisia vaikutuksia. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa 17-18.7.2020 pidettävää Eurooppa-neuvoston kokousta varten ehdotetaan, että neuvosto hyväksyisi määräenemmistöllä komission ehdotuksesta rahoituksen perustana olevat elpymissuunnitelmat.<sup>2</sup>

Valtioneuvoston kantaa pidän valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisena. Sen mukaiset muutokset parantavat myös suhteellisuusperiaatteen ja SEUT 122 artiklan taustalla olevien tavoitteiden toteutumista. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan edellyttämä Suomen vastuiden kokonaistarkastelu sisältyy elpymisvälineen ja rahoituskehityksen kokonaisuuden yhteydessä unionin omien varojen päätösehdotusta koskevaan valtioneuvoston U-jatkokirjelmään UJ 22/2020 vp.

Edellä esitetyn perusteella totean johtopäätöksenäni, että **minulla ei ole valtiosääntöoikeudellista huomauttamista valtioneuvoston kirjelmässä U 30/2020 ja jatkokirjelmässä UJ 19/2020 vp valtioneuvoston kantaan.**

Valtioneuvoston oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

<sup>2</sup> Ks. Julkinen lehdistötiedote Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ehdotuksista, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/10/president-charles-michel-presents-his-proposal-for-the-mff-and-the-recovery-package/>