HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 24.2.2020

E 63/2019 vp Euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen rahoittaminen valtiosopimuksen kautta

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 26.2. 2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston selvityksestä koskien euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviovälineen rahoittamista valtiosopimuksen kautta. Asia liittyy läheisesti aikaisempiin rakenneuudistusten tukipakettia koskeviin kirjelmiin (U 85/2018 vp, UJ 7/2019 vp sekä UJ 8/2019 vp). Näistä kirjelmistä ilmeni, että talousarviovälinettä koskevassa asetuksessa on tarkoitus mahdollistaa erillisen valtiosopimuksen pohjalta kerättävä täydentävä rahoitus, kuitenkin niin, ettei valtiosopimuksen olemassaolo tai kaikkien euromaiden osallistuminen täydentävään rahoitukseen olisi edellytys asetuksen soveltamiselle. Näissä kirjelmissä Suomi indikoi olevansa valmis hyväksymään lisärahoituksen perustumisen vapaaehtoiseen valtiosopimukseen, mutta korosti, että Suomen osallistumisesta päätetään vasta myöhemmin.

Suuri valiokunta on pitänyt jo aikaisemmin ongelmallisina sellaisia suunnitelmia, joissa koheesiopolitiikan välinettä rahoitettaisiin erillisellä valtiosopimuksella rahoituskehyksen ja omien varojen päätöksen ulkopuolelta, koska tällainen rahoitusmalli heikentäisi jäsenvaltioiden mahdollisuuksia valvoa EU-varojen käyttöä ja menojen kokonaistasoa (SuVL 9/2018 vp). Se on erikoisvaliokuntien lausuntoihin nojautuen pitänyt valtioneuvoston varovaista lähestymistapaa valtiosopimukseen osallistumisesta perusteltuna ja korostanut, että valtiosopimukseen liittymisen ja näin ollen myös lisärahoitukseen sitoutumisen tulee perustua vapaaehtoisuuteen ja kunkin jäsenvaltion kansalliseen päätökseen (SuVL 3/2019 vp).

Nyt käsiteltävänä olevan kirjelmän perusteella ei ole aivan selvää, onko tämä nyt se hetki, jolloin Suomen osallistumiseen ollaan tosiasiallisesti muodostamassa kantaa. Kirjelmän perusteella vaikuttaa sovitulta, että jonkinlainen valtiosopimus asetuksen kylkeen on syntymässä. Kirjelmässä

todetaan, että Suomi ei pidä lisärahoitusta tarpeellisena talousarviovälineen toiminnan kannalta. Tämä on kuitenkin seikka, jota on asiallisesti mahdollista arvioida vain asetustekstiä arvioimalla. Edelleen Suomi katsoo, ettei rahoituskehyksen ulkopuolisesta rahoituksesta tule muodostua talousarviovälineelle välttämätöntä toiminnallista edellytystä, ja että unionin budjetin menot tulisi lähtökohtaisesti rahoittaa unionin rahoituskehysten sisältä. Lisäksi taloudellisia vaikutuksia koskevassa jaksossa tuodaan esiin, että Suomi olisi nettomaksajan asemassa myös mahdollisesti valtiosopimuksella myönnettävän lisärahoituksen kohdalla. Näiden perusteella valtioneuvoston kanta osallistumiseen vaikuttaa sangen kielteiseltä. Täysin selvää ei kuitenkaan ole, pyydetäänkö tämän kirjelmän perusteella lausuntoa sopimuksen yhteensopivuudesta EU-oikeuden tai Suomen valtiosäännön kanssa, vai siitä, tulisiko Suomen osallistua kyseiseen valtiosopimukseen.

Jälkimmäinen kysymys on ensisijaisesti taloudellinen ja myös eurooppapoliittinen. Ensimmäistä puolestaan on käytännössä mahdotonta arvioida ilman tarkempaa tietoa sopimuksen sisällöstä. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Arvioinnin lähtökohdista

Sopimuksen yhteensopivuutta EU-oikeuden kanssa on käsitelty neuvoston oikeuspalvelun (poikkeuksellisesti julkisessa) lausunnossa 13116/1/19 sekä osin myös asetusehdotusta koskevassa lausunnossa 5347/19, joka ei ole julkinen. Lausunnossa 5347/19 oikeuspalvelu katsoo, että EU-oikeuden nojalla ei voida velvoittaa jäsenvaltioita liittymään valtiosopimukseen tai maksamaan lisärahoitusta EU-budjetin normaalien rahoituskanavien ohi. Jäsenvaltioilla on kansainvälisen oikeuden nojalla vapaa mahdollisuus päättää, haluavatko ne neuvotella, allekirjoittaa tai liittyä nyt kyseessä olevaan valtiosopimukseen (lausunnon 4 kohta). Näistä arvioista olen samaa mieltä.

Oikeuspalvelu tuo lausunnossaan esiin myös sen, että jäsenvaltioiden suostumuksesta sitoutua kyseiseen sopimukseen päätetään niiden kansallisen valtiosäännön määräysten nojalla (lausunnon 5 kohta). Täten kysymystä sopimuksen tekemisellä on liityntänsä myös perustuslakiin ja sen tulkintaan.

Lähtökohtaisesti ehdotetussa hallitusten välisessä järjestelyssä kysymys on kiinteästi EU:n toimintaan liittyvän sopimuksen kansallisesta käsittelystä ja valmistelusta, josta perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Kyseessä on unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettava asia, joihin lukeutuvat sopimukset tai päätökset, jotka on tehty unionin tehtävien hoitamista varten tai unioniin liittyvän syyn vuoksi (PeVL 14/2019 vp).

Suomi on perustuslain 1 §:n 3 momentissa sitoutunut sekä Euroopan unionin että siihen kuuluvan eurooppalaisen talous- ja rahaliiton kehittämiseen, pankkiunioni mukaan lukien (PeVL 55/2017 vp). Nämä EU-oikeudelliset velvoitteet eivät kuitenkaan ulotu unionin oikeuden ulkopuolella tapahtuviin toimiin, minkä neuvoston oikeuspalvelukin lausunnossaan vahvistaa. Kyse on kansallisen toimivallan käytöstä, vaikka sillä onkin kytkentä asioihin, joista on tarkoitus määrätä EU-asetuksessa.

Valiokunta on kiinnittänyt myös kriisinratkaisumekanismin kohdalla huomiota siihen, että sen toteuttaminen osittain kansainvälisellä sopimuksella on ongelmallista unionin oikeuden yhtenäisyyden ja selkeyden samoin kuin päätöksenteon demokraattisen hyväksyttävyyden ja vastuunalaisuuden kannalta, ja että sopimusmenettely sulkee valmisteluprosessista pois EU:n parlamentin, sopimuksen ulkopuolelle jäävät jäsenvaltiot ja osan jäsenvaltioiden parlamenteista (PeVL 28/2013 vp): Nyt käsiteltävän sopimuksen ja kriisinratkaisumekanismin välillä on kuitenkin budjettivallan näkökulmasta merkittävä ero. Kriisinratkaisumekanismia koskevan kansainvälisen

sopimuksen keskeinen sisältö liittyy pankeilta kerättävien vakausmaksujen siirtämiseen yhteiseen kriisinratkaisurahastoon, ja siinä on vasta varsin toissijaisesti kyse jäsenvaltioiden budjettivaltaan vaikuttavista toimista. Nyt käsiteltävässä sopimuksessa on *ensisijaisesti* ja *suoraan* kysymys kansallisten budjettivarojen käytöstä. Sen kohdalla selvää on, että päätös varojen luovuttamisesta kuuluu sille jäsenvaltiolle, jonka budjettivaroja ollaan käyttämässä – ei muille jäsenvaltioille, eikä varsinkaan Euroopan parlamentille.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana talous- ja rahaliiton kehittämiseen liittyvissä asioissa on ollut Suomen taloudellisten vastuiden muodostama kokonaisuus niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi (PeVL 55/2017 vp, PeVL 3/2012 vp, PeVL 25/2011 vp). Perustuslakivaliokunta on toistuvasti arvioinut, voidaanko ehdotetuilla toimilla ja niihin liittyvillä riskeillä vaarantaa Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteista, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on (PeVL 3/2013 vp, PeVL 5/2011 vp, s. 4/II ja myös PeVP 52/2014 vp). Edelleen perustuslakivaliokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että Suomen budjettisuvereniteettia suojataan mahdollisimman tehokkaasti (PeVL 10/2019 vp, PeVL 55/2017 vp, PeVL 28/2013 vp, s. 4/II, PeVL 5/2011 vp).

Toisin kuin näissä hankkeissa, nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole suoranaisesti kyse riskeistä. Suomen *maksuosuus* muodostuu etukäteen tiedossa olevasta kiinteästä maksuosuudesta, jonka suuruus tällä hetkellä ei ole tarkasti tiedossa. Täten osallistumisen vaikutuksia ei ole mahdollista myöskään täysin yksiselitteisesti arvioida. Talousarviovälineen kokoa on kuitenkin tässä vaiheessa kuvattu vaatimattomaksi, vaikka sitä on pidetty ensimmäisenä vaiheena kohti suurisuuntaisempia suunnitelmia. Täten kysymys on myös periaatteellisesti merkittävä.

Arviointia vaikeuttaa edelleen se, ettei ole tiedossa, kuinka suuri osuus maksetuista varoista *palautuu* Suomeen. Kirjelmän mukaan asetusehdotukseen sisältyy tämän laskemiseen sovellettava avain, mutta tämän mukainen saanti edellyttää rahoituksen kriteerien täyttymistä. Komissiolla vaikuttaisi olevan mittavasti harkintavaltaa siinä, minkälaiset uudistukset se hyväksyy rahoitettaviksi. Rahoituksen kriteerit on ilmeisesti osin määritelty asetuksessa, mutta niiden soveltaminen tapahtuisi komissiossa. Lisäksi jaossa olisi ilmeisesti jonkinlainen lisäosuus, jossa ’parhaille hankkeille’ jaossa olisi enemmän varoja. Kun kyseessä on muodollisesti koheesiopolitiikan alaan kuuluva toimi, suotavaa sinänsä olisi, että rahaa jaettaisiin koheesiopolitiikan periaatteiden mukaisesti eniten sinne missä tarpeet ovat suurimmat. Näillä kriteereillä Suomi tuskin kuitenkaan olisi ensimmäisenä jonossa, mikä tarkoittaa, että Suomi käytännössä maksaa enemmän kuin saa takaisin.

Kuten eduskunta on aikaisemmin katsonut, tukiohjelman hyödyllisyyttä on punnittava järjestelmän arvioituihin hyötyihin nähden ottaen huomioon myös se, että Suomi on järjestelyssä nettomaksajan asemassa (SuVL 3/2019 vp). Tämä näkökohta soveltuu myös lisärahoituksen mahdollistavaan hallitusten väliseen sopimukseen. Kysymys siitä, onko Suomen perusteltua osallistua tältä pohjalta hankkeeseen, on kuitenkin ensisijaisesti poliittinen ja taloudellinen, ei oikeudellinen kysymys.

Sopimuksen muoto

Olen jo aikaisemmissa lausunnoissani tuonut esiin varauksellisen suhtautumiseni sellaisten rahoitusmallien yleistymiseen, joissa EU:n toimintaa rahoitetaan muutoin kuin EU:n budjetin kautta. EU:n budjetista päätetään normaalien EU:n monivuotista rahoituskehystä koskevien menettelyjen

mukaisesti (SEUT 312 artikla). Nämä menettelyt ja niissä määriteltävät maksuvelvoitteet ovat ne, joihin Suomi on liittymissopimuksen ja perussopimusten myöhemmät muutossopimukset ratifioidessaan EU-jäsenenä sitoutunut. Myös eduskunta on katsonut, että olisi ongelmallista, että koheesiopolitiikkaan liittyisi tukijärjestely, joka hyväksyttäisiin määräenemmistöllä mutta joka tosiasiallisesti loisi valtiosopimuksen kautta jäsenvaltioille kansalliseen budjettiin vaikuttavia velvollisuuksia. Lisäksi valtiosopimusten käyttö rikkoo EU:n normipohjaa (PeVL 38/2018 vp).

Sinänsä suhtaudun jonkin verran kriittisesti siihen Suomen kannoissa toistuneeseen näkemykseen, että valtiosopimuksilla rahoittaminen ei tarjoaisi jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetille samanlaista turvaa kuin rahoittaminen EU:n budjetin vakiintuneiden menettelyiden kautta (kts tästä U 86/2018 vp). Tältä osin oikeudellisen ja poliittisen arvioinnin lopputulos on erilainen.

Nyt kuvatussa hallitusten välisessä sopimuksessa on muodollisesti kysymys budjettivaltaan kuuluvasta asiasta, ja se on budjettisuvereniteetin kannalta merkityksellinen. Suomi sitoutuisi sopimuksessa maksuosuuteen, joka on erillinen ja ylimääräinen suhteessa niihin maksuvelvoitteisiin, joihin se on EU-jäsenenä sitoutunut. Näiden sitoumusten määrä ei ilmeisesti tällä hetkellä ole selvillä. Siksi sopimuksen vaikutusta on tässä vaiheessa vaikea konkreettisesti arvioida. Valtiosopimuksiin sitoutuminen tapahtuu kuitenkin aina jäsenvaltion erillisen, oman valtiosääntönsä määrittämän menettelyn kautta. Näin olisi myös tämän sopimuksen kohdalla, minkä myös neuvoston oikeuspalvelu yllä kuvatussa lausunnossaan selkeästi toteaa.

EU-sääntelyn kehittäminen tai EU-budjetin käyttö ei puolestaan ole lähtökohtaisesti Suomessa enää valtiosääntökysymys ellei kysymys ole tilanteesta, jossa unionille annetun toimivallan riittävyys on epäselvää (vrt. PeVL 12/2018 vp, PeVL 37/2018 vp). Suomi on suhtautunut tukiohjelmaa koskevaan ehdotukseen epäillen ja edellyttänyt sen oikeusperustan selvittämistä. Epäselvää on ollut etenkin se, onko ehdotetun asetuksen pääasiallisissa tavoitteissa kyse unioni jaettuun toimivaltaan kuuluvasta koheesiopolitiikasta, vai onko kyse ennemminkin jäsenvaltioiden toimivaltaan pääosin kuuluvasta talouspolitiikasta. Täten hankkeessa on alusta asti ollut kyse siitä, onko unionilla toimivaltaa antaa komission ehdotuksen kaltaista asetusta. Asetusta on kuitenkin jatkoneuvotteluissa muokattu merkittävästi niin, että vaikka sen pääasialliset tavoitteet yhä liittyvät luontevimmin talouspolitiikkaan, keinovalikoimaltaan se muistuttaa enemmän koheesiopolitiikassa sovellettavia keinoja. Asetuksen on katsottu kehittyneen jatkoneuvotteluissa toimivaltanäkökulmasta ongelmattomampaan suuntaan (SuVL 3/2019 vp). Suomi on perustuslakivaliokunnan arvion nojalla katsonut, ettei asetusehdotus merkitse suoranaisesti perustuslain vastaista kavennusta eduskunnan budjettivaltaan tai Suomen täysivaltaisuuteen (PeVL 37/2018 vp, SuVL 8/2018 vp).

Suomen vaikutusmahdollisuuksien kannalta on toki merkityksellistä, että EU:ssa suuri osa neuvoston päätöksenteosta tapahtuu määräenemmistöllä, jolloin Suomi voi tulla sidotuksi myös säädöksiin, joita se ei itse tue. Valtiosopimuksen kohdalla näin ei ole. Toisaalta monivuotisten puitteiden kautta rahoitusvelvoitteiden nostaminen on käytännössä todettu niin vaikeaksi, että euroalueen valtioiden välisen sopimuksen muuttaminen voi olla *poliittisesti* helpompaa.

Ehdotetulle muodolle (EU-asetus ja sitä täydentävä erillinen valtiosopimus) ei ole järjestelystä annettujen tietojen perusteella suoranaista oikeudellista estettä neuvoston oikeuspalvelunkin lausunnossa esitettyjen reunaehtojen perusteella. Samalla ehdotettu muoto mahdollistaa sen, että Suomella on tällä hetkellä sekä oikeudellinen että poliittinen mahdollisuus päättää, haluaako se osallistua lisärahoituksen maksamiseen ja käyttämiseen. Toisaalta järjestelyssä on kysymys juuri sellaisesta ratkaisusta, joita perustuslakivaliokunta ei käytännössään ole pitänyt onnistuneina ja joiden se on katsonut rikkovan EU:n normipohjaa (PeVL 38/2018 vp). Vaikka oikeudellisesti Suomella

olisi sopimuksen osapuolena jatkossakin mahdollisuus vaikuttaa sen muutoksiin ja välineen käyttöön, poliittisesti se voi olla hyvin vaikeaa.

Sopimuksen sisältö

Sisällön kuvauksen osalta kirjelmä keskittyy asetusehdotuksen valtuutussäännöksen kuvaamiseen. Kirjelmässä tuodaan esiin, ettei sopimuksen sisällöstä ole tarkkaa tietoa. Auki jää, onko sisältöön tarkoitus tai yleensä tarkoituksenmukaista muodostaa kantaa, jos oletuksena on, että Suomi ei osallistu sopimukseen sen sisällöstä riippumatta. Epäselvää kirjelmän perusteella on myös, missä määrin Suomi on osallistunut sopimuksen sisältöä koskeviin neuvotteluihin. Varsinaista estettä tälle ei valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 33/1980) mukaan ole. Valtiot voivat osallistua sopimuksen neuvottelemiseen, ja suostumus sen noudattamiseen ilmaistaan vasta ’allekirjoittamalla, vaihtamalla valtiosopimuksen muodostavat asiakirjat, ratifioimalla, hyväksymällä, liittymällä tai muulla tavalla, jos niin on sovittu’ (Wienin sopimuksen 11 artikla). Neuvotteluihin osallistumisesta ei siis seuraa velvoitetta hyväksyä sopimus.

Sopimuksen sisältöä koskeviin keskusteluihin osallistumisesta olisi se hyöty huomioiden, että osallistumiseen on haastavaa muodostaa kantaa tilanteessa, jossa sopimuksen sisällöstä vaikuttaa olevan sangen niukasti tietoa. Vaikka euroryhmän neuvotteludynamiikka varmasti poikkeaa perinteisistä kansainvälisistä sopimusneuvotteluista, kansainvälisiin sopimuksiin sitoutumisesta päätetään kuitenkin vasta kun sopimuksen sisältö on selvillä. Vaikka poliittisia ratkaisuja ja linjauksia voi olla mahdollista tehdä myös ennen tätä, asian oikeudellinen arviointi on mahdollista tehdä vasta kun sopimuksen sisältö on yksityiskohtaisesti tiedossa.

Kirjelmän mukaan sopimuksella kerättävissä varoissa olisi kysymys varainhoitoasetuksen 21(2)(a) artiklan mukaisista ulkoisista käyttötarkoitukseensa sidotuista tuloista. Kyseisen alakohdan mukaan

> *2. Ulkoiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot muodostuvat seuraavista:*
> *a) jäsenvaltioiden erityiset lisärahoitusosuudet seuraavanlaisiin toimiin ja ohjelmiin:*
> *i) eräät tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen lisäohjelmat;*
> *ii) eräät unionin rahoittamat ulkoisen avun toimet tai ohjelmat, joita komissio hallinnoi;*

Aivan selvää ei ole, mihin näistä kansainvälisen sopimuksen nojalla kerättävät tulot voitaisiin laskea ja edellyttäisikö soveltaminen myös kyseisen alakohdan muuttamista. Kirjelmän mukaan varojen käytöstä päätettäisiin talousarviovälinettä koskevan asetuksen nojalla.

Kirjelmän perusteella on mahdollista, että sopimusta käytetään muuhunkin kuin nyt talousarviovälineessä määriteltäviin tarkoituksiin. Tiedossa ei ilmeisesti ole, onko sopimus tarkoitus kirjoittaa niin väljästi, että käyttötarkoituksen mukauttaminen on mahdollista ilman sopimuksen muuttamista, vai edellyttäisivätkö uudet käyttötarkoitukset myös sopimusmuutoksia (sen lisäksi, että niistä tulisi määrätä EU-oikeudessa). Tiedossa ei ole myöskään, sisältäisikö sopimus sen muuttamista koskevia erityisiä sääntöjä, vai sovellettaisiinko muuttamiseen Wienin sopimuksen 39 artiklan mukaista yleistä sääntöä, jonka mukaan valtiosopimusta voidaan muuttaa osapuolten välisellä sopimuksella, mikä täten edellyttää kaikkien suostumusta. Sopimuspuolena Suomella olisi todennäköisesti kuitenkin muodollinen mahdollisuus halutessaan estää tämänkaltaiset muutokset (määräenemmistöllä päätettävää EU-asetusta tehokkaammin), vaikka tämä voisikin poliittisesti olla

vaikeaa. Toisaalta Suomen kantana on ollut, ettei se ’vastusta lisärahoituksen järjestämistä vapaaehtoiselta pohjalta tähän halukkaiden maiden kesken’.

Oletettavaa on, että sopimukseen sisällytettäisiin samantapaisia EU-tuomioistuimen toimivaltaa koskevia määräyksiä kuin EVM-sopimuksessa (SopS 75/2012), finanssipoliittisessa sopimuksessa (SopS 24/2013) ja SRF-sopimuksessa (Sopimus vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä, SopS 88/2015 vp), jotka Suomi on hyväksynyt. EVM-sopimuksen 37(3) artiklan mukaan sopimuksen soveltamista koskeva riita voidaan saattaa EU-tuomioistuimen käsiteltäväksi, ja tämän tuomio sitoo osapuolia. Finanssipoliittisen sopimuksen 8 artikla sisältää sopimuspuolten välisen välityssopimuksen, joka sisältää sekä komissiolle että EU-tuomioistuimelle annettuja tehtäviä. Vastaavan kaltaisia määräyksiä sisältyy myös SRF-sopimuksen 14 artiklaan. Näistä tarkemmin lausuminen edellyttäisi kuitenkin sopimustekstin näkemistä.