HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 4.5.2020

Asia: U 12/2020 vp: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) perustamisesta covid-19-epidemian seurauksena (SURE-asetus)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 5.5.2020

Komissio antoi 2.4.2020 ehdotuksen neuvoston päätökseksi solidaarisuusvälineestä (SURE). Ehdotuksen mukaan tavoitteena on antaa taloudellista tukea jäsenvaltioille, jotta näillä olisi mahdollisuus kattaa työllisyyden säilyttämisestä aiheutuvat äkilliset kulut. Sen avulla voitaisiin mm. tukea lyhytaikaisia työjärjestelyjä sekä avustaa työpaikkojen säilyttämisessä. Rahoitus suunnattaisiin jäsenvaltioille, ei yksittäisille työntekijöille. Hanke toteutettaisiin lainausjärjestelynä, joka rakentuisi jäsenvaltioiden takauksille. Näiden avulla unioni voisi laajentaa mekanismin lainakapasiteettia sekä varmistaa unionin vastuiden yhteensopivuuden unionin budjetista aiheutuvien rajoitusten kanssa. Komissio näkee, että mekanismissa on käytännössä kyse EU:n työttömyysvakuutusjärjestelmän nopeutetusta käyttöönotosta, vaikka sillä ei ennakoida myöhemmin tehtäviä ratkaisuja.

Olen arvioinut ehdotusta pintapuolisesti valiokunnalle aikaisemmin antamassani lausunnossa ’Euroopan unionin ja euroalueen vakaudenhallinnan turvaamiseksi ehdotetut rahoitusjärjestelyt koronakriisin vuoksi’. Tämän jälkeen neuvottelut ovat kuitenkin edenneet ja asetusehdotusta on jonkin verran muokattu. Lisäksi jäsenvaltioille on jaettu luonnos takaussopimukseksi. Valtioneuvoston kirjelmä on nähdäkseni valtiosäännön näkökulmasta asianmukaisesti laadittu, ja omat näkökohtani ovat lähinnä sitä tarkentavia.

Valiokunta on käsitellyt EMU:n kehittämiseen liittyviä hankkeita lukuisia kertoja. Lähtökohtana on, että 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). Tarkastelun keskeisinä valtiosääntöoikeudellisina kriteereinä ovat toimineet kansallinen

suvereniteetti ja eduskunnan budjettivalta sekä Suomen valtion mahdollisuudet vastata sille perustuslain mukaan kuuluvista velvoitteista.

Kuvaan lausuntoni aluksi EU:n perussopimusten asiaa koskevia määräyksiä. Valiokunnan aikaisempaa lausuntokäytäntöä olen tiivistänyt edellisissä lausunnoissani. Käsittelenkin sitä nyt vain siltä osin, kun sillä on vaikutusta käsiteltävänä olevaan asiaan. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

EU:n perussopimusten rajoista

Komission ehdotuksen oikeusperustana on SEUT 122 artiklan 1 ja 2 kohta. Takausjärjestelmän rakentaminen toteutettaisiin artiklan 1 kohdan nojalla. Lainausjärjestelmän organisoimisen ja hallinnoinnin oikeusperustana toimisi artiklan 2 kohta. SEUT 122 artiklan 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 kuitenkaan 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.*

Komission mukaan neuvostolla on laaja harkintavalta arvioida SEUT 122 artiklan mukaisten edellytysten täyttymistä, mutta katsoo kriteerien täyttyvän.

Kun artiklassa ei määritellä erikseen neuvoston päätöksentekosääntöä, tapahtuu se perussopimusten mukaan määräenemmistöllä. Tuomioistuin katsoi asiassa *Pringle,*[1] että kyseinen artikla ’ei ole asianmukainen oikeudellinen perusta unionin jäsenvaltioille, joilla on tai joille uhkaa tulla vakavia rahoitusongelmia, mahdollisesti annettavalle rahoitusavulle’ (116 kohta). Sen kohteena on ’ainoastaan unionin myöntämä taloudellinen apu eikä jäsenvaltioiden myöntämä taloudellinen apu’ (118 kohta).

Kyseistä artiklaa on käytetty finanssikriisin aikana hyväksymällä asetus Euroopan rahoituksenvakautusmekanismista (ERVM),[2] jonka takauksena toimii EU:n budjetti. Sen lainanotto tapahtuu unionin kautta. Jos jokin valtio laiminlöisi velkansa takaisinmaksun, velat jouduttaisiin maksamaan unionin budjetista. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin perussopimuksissa sitoutuneet turvaamaan unionille riittävät varat, jotta se voi vastata sitoumuksistaan, joten ne ovat viime kädessä vastuussa kaikista unionin taloudellisista sitoumuksista.

Lisäksi euroalueen valtioiden välillä perustettiin Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV). Se on oikeudelliselta muodoltaan euroalueeseen kuuluvien jäsenmaiden omistama osakeyhtiö, johon sovelletaan Luxemburgin lakia. Sen tehtävänä on myöntää pääomamarkkinoilta hankkimistaan varoista lainaa taloudelliseen kriisiin joutuneelle euroalueen valtiolle jäsenvaltioiden antamien valtiontakausten varassa. Valtiosäännön näkökulmasta kysymys valtiontakauksista on osin sama kuin nyt tehtyjen ehdotusten kohdalla.

Lisäksi asiassa merkityksellisiä ovat EU:n rahoitukseen liittyvät perussopimusten määräykset. SEUT 310 artiklassa määrätään unionin talousarviosta. Sen 1 kohdan mukaan ’Kaikki unionin tulot ja menot arvioidaan kutakin varainhoitovuotta varten ja otetaan talousarvioon. Euroopan parlamentti ja

[1] Asia C-370/12 *Thomas Pringle.*

[2] Neuvoston asetus (EU) N:o 407/2010 Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin perustamisesta.

neuvosto vahvistavat unionin vuosittaisen talousarvion 314 artiklan mukaisesti. Talousarvioon otettujen tulojen ja menojen on oltava tasapainossa.' SEUT 311 artiklassa määrätään unionin omista varoista eli EU:n tuloista, jotka tulevat jäsenvaltioiden välisistä maksuista. SEUT 312 artiklassa määrätään monivuotisesta rahoituskehyksestä, jossa määritellään EU:n menojen enimmäismäärä. Näiden väliin jää liikkumavaraa, jolla katetaan EU:n toiminnasta syntyviä riskejä.

Tarkemmin asiasta määrätään neuvoston asetuksessa (EU, Euratom) N:o 609/2014 perinteisten, ALV- ja BKTL-perusteisten omien varojen käyttöön asettamisessa sovellettavista menetelmistä ja menettelystä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä. Kyseisessä asetuksessa määrätään tilanteesta, jossa jokin EU:n jäsenvaltio laiminlyö maksunsa unionille. Komissio voi käyttää EU:n talousarviossa saatavilla olevia varoja, tilanteessa, jossa se 'ei voi haluttuna aikana turvautua muihin tällaisiin lainoihin sovellettavien rahoitussäännösten ja -määräysten mukaisiin toimenpiteisiin taatakseen, että unionin oikeudelliset velvoitteet rahoittajia kohtaan täytetään'. Jotta velka voidaan maksaa ja talousarvio tasapainottaa, viime kädessä komissio perii puuttuvan osuuden muilta jäsenvaltioilta jäsenvaltion BKTL-osuuden mukaisesti. Velka tulee kuitenkin periä niin, että jokainen jäsenvaltio maksaa lopulta osuutensa unionin talousarvioon.

Rahaston käyttötarkoitus ja komission harkintavalta

Välineestä myönnettäisiin tukea menoihin, jotka liittyvät lyhennetyn työajan järjestelyihin tai muihin vastaaviin toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on suojata työntekijöitä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia työttömyyden ja tulonmenetysten riskeiltä.

Kirjelmästä ilmenee, että rahaston tarkoituksena on ensisijaisesti rahoittaa lyhennettyyn työaikaan liittyvää mallia, jollaista Suomessa ei ole käytössä. Epävarmaa vaikuttaisikin olevan, tulkittaisiinko rahaston tarkoitusta niin, että Suomessa sovellettavaan lomautusmalliin liittyviä kuluja olisi mahdollista rahoittaa SURE-lainoilla. Käytännössä vaikuttaa siltä, että SURE-asetuksen avulla ollaan luomassa rahastoa muiden jäsenvaltioiden käyttöön ilman yritystä tehdä rahasto, josta olisi Suomellekin hyötyä. Selitys tälle lienee, että kyseessä olevan lainarahan oletetaan olevan kalliimpaa kuin se laina, jota Suomi saa suoraan markkinoilta. Tätä seikkaa ei ole kirjelmässä avattu eikä rajausta perusteltu.

Tältä osin kirjelmä ilmentää myös sitä, että komissiolla on asetuksen soveltamisessa erittäin laaja harkintavalta. Muodollisen päätöksen lainarahoituksesta tekisi neuvosto SEUT 291 artiklan mukaisena täytäntöönpanopäätöksenä määräenemmistöllä. Komissio valmistelee ja neuvottelee kuitenkin rahoituksen ehdot jäsenvaltion kanssa ja arvioi sangen väljien kriteerien täyttymistä. Komission harkintaa ei ole valtioneuvoston kirjelmässä problematisoitu, vaikka sen ratkaisuilla on suuri vaikutus siihen, minkälaisia hankkeita SURE-lainoilla rahoitettaisiin ja myös se, olisiko Suomella itsellään kriteerien täyttäviä hankkeita rahoitettavaksi.

Ehdotuksen oikeusperusta

Ehdotetun oikeusperustan kohdalla hyvinkin mahdollista on, että nyt käsillä olevaa kriisiä voidaan pitää sellaisena poikkeuksellisena tapahtumana, johon jäsenvaltio ei voi vaikuttaa ja jotka aiheuttavat sille suuria vaikeuksia. Päätöksentekosäännön osalta SEUT 122 artiklan mukaiset päätökset tehdään neuvostossa määräenemmistöllä. Täten lähtökohtaisesti jäsenvaltio voi tulla sidotuksi neuvoston päätökseen, jota se ei itse ole tukenut. Lähtökohtana SEUT 122 artiklassa on, kuten EU-tuomioistuin totesi *Pringle*-tuomiossaan, että kyseessä on unionin, ei jäsenvaltioiden, antama tuki.

EU-oikeuden nojalla ei voida sitovasti velvoittaa jäsenvaltioita maksamaan lisärahoitusta EU-budjetin normaalien rahoituskanavien ohi. Täten EU:lla ei ole toimivaltaa velvoittaa jäsenvaltioita valtiontakauksen antamiseen.

Asetusehdotuksen 11 artiklassa käsitellään välineen takausjärjestelyä. Jäsenvaltioille välineestä myönnettäviä lainoja tuettaisiin jäsenvaltioiden unionille myöntämien vastatakausten järjestelyllä (*'Member States* may *contribute to the instrument by counter-guaranteeing the risk borne by the Union'*). Niihin liittyvät maksuehdot vahvistettaisiin komission ja jäsenvaltion välisissä sopimuksissa,

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että puheenjohtajan ehdotuksen mukaan valtiontakaukset olisivat vapaaehtoisia, mutta rahoitustuki kuitenkin olisi käytettävissä vasta, kun kaikki jäsenvaltiot ovat osallistuneet siihen yhteensä summalla, joka vastaa vähintään 25 prosenttia komission välineelle ehdottomasta kokonaiskapasiteetista (100 miljardia euroa). Toisessa kohdassa kirjelmää toistetaan, että 'Rahoitusvälineeseen liittyvien valtiontakausten antaminen on vapaaehtoista ja kuuluu kansalliseen toimivaltaan'. Toisaalla kirjelmässä kuitenkin todetaan, että 'Vaikka rahoitusvälineeseen liittyvien valtiontakausten antaminen on vapaaehtoista ja kuuluu kansalliseen toimivaltaan, olisi rahoitustuki kuitenkin käytettävissä vasta, kun kaikki jäsenvaltiot ovat osallistuneet siihen yhteensä summalla, joka vastaa vähintään 25 prosenttia komission ehdottamasta kokonaiskapasiteetista. Siten, vaikka takausjärjestely olisi vapaaehtoinen, sen ulkopuolelle jättäytyminen voisi olla poliittisesti vaikeaa. Lisäksi neuvosto päättää niin asetuksen hyväksymisestä kuin sen perusteella annettavasta rahoitustuesta määräenemmistöllä.' Näistä arvioista jälkimmäinen on nähdäkseni huomattavasti lähempänä totuutta. Käytännössä takausten antaminen on pakollista.

Valtiontakausten antamisessa on kyse jäsenvaltioille kuuluvan budjettivallan käyttämisestä. Käytännössä järjestelyn kohdalla syntyisi eurobudjetin kaltainen tukijärjestely, joka hyväksyttäisiin määräenemmistöpäätöksellä mutta joka tosiasiassa toisi jäsenmaille kansalliseen budjettiin vaikuttavia velvoitteita. Valiokunta on arvioinut tuolloin jäsenmaille voivan ehdotuksen myötä syntyä tosiasiallinen velvollisuus rahoittaa valtion budjetista sellaista unionin toimintaa, jota vastaan se on itse äänestänyt (PeVL 38/2018 vp, PeVL 2/2020 vp). Valtiontakauksissa maksuvelvollisuus tulee viiveellä, mutta se vaikuttaa kuitenkin valtion riskeihin ja vastuisiin valiokunnan lausunnoissa eritellyillä tavoilla.

Valtiontakausten antaminen EU-asetuksen toteuttamiseen ei ole asia, josta voidaan oikeudellisesti sitovasti unionin oikeudessa määrätä. Vähintään tulisikin olla niin, että jos on jäsenvaltioita, jotka haluavat ehdotuksen pohjalta edetä, tämä olisi mahdollista, mutta takausten antamisen ei tulisi olla, eikä se edes voisi olla, oikeudellisesti eikä poliittisesti velvoittavaa, ja mekanismi olisi mahdollista käynnistää myös ilman, että kaikki jäsenvaltiot osallistuvat siihen.

Suomessa valtiontakauksen antaminen edellyttää perustuslain 82 §:n 2 momentin soveltamista. Tällainen takaus voidaan antaa vain eduskunnan suostumuksen nojalla. Suostumuksesta tulee ilmetä myös valtiontakausten enimmäismäärä (PeVL 14/2011 vp).

Suomen vastuut järjestelystä ja niihin liittyvät riskit

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että kun eduskunnan budjettivallan rajoituksia selvitetään valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, Euroopan rahoitusvakauden turvaamiseen liittyviä Suomen taloudellisia vastuita tulee tarkastella kokonaisuutena (PeVL 25/2011 vp ja PeVL 3/2012 vp). Vastuissa on otettava huomioon paitsi niiden kokonaismäärä myös niiden toteutumisen todennäköisyys (PeVL 3/2013 vp ja PeVP 52/2014 vp). Lisäksi valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on erityistä merkitystä annettava sille, edellyttävätkö lisävastuut Suomen suostumusta ja onko eduskunnalla mahdollisuus osallistua vastuusitoumuksia koskeviin päätöksiin. (ks. PeVL 22/2011 vp, PeVL 12/2018 vp). Valiokunta on korostanut riskien arviointia keskeisenä asian

valtiosääntöisen arvioinnin kannalta (PeVL 14/2019 vp). Suomen budjettisuvereniteettia tulee suojata mahdollisimman tehokkaasti ja huolehtia siitä, että järjestelyjen erityispiirteiden vuoksi Suomen vastuut eivät kasva.

Käytännössä selvää on, että nyt ehdotettujen järjestelyjen johdosta Suomen vastuut kasvaisivat merkittävästi. Tämä tapahtuisi kahta kautta: takaussopimuksen ja Suomen EU-jäsenyydestä johtuvan yleisen EU-maksuvelvoitteen kautta. Näistä ensimmäistä koskisi takaussopimuksen mukainen vastuiden enimmäismäärää koskeva katto, toista perussopimusten mukaisen omien varojen järjestelmän yleiset säädökset. Lähtökohtana on, että takaussopimukseen vedotaan vasta kun omien varojen marginaali on hyödynnetty täysimääräisesti. Tästä ei kuitenkaan määrätä luonnoksissa oikeudellisesti sitovalla tavalla (kts alla).

Jos yksittäinen jäsenvaltio jättää velvoitteensa hoitamatta, komissio kattaa puuttuvan osuuden *ensisijaisesti* muilta jäsenvaltioilta jäsenvaltioiden BKTL-osuuden mukaisesti omien varojen katon ja maksukaton välisen liikkumavaran puitteissa. Kompromissiehdotuksen johdanto-osan yhdeksännessä kappaleessa tarkennetaan, että takausjärjestelyn täydentävän luonteen vuoksi komission odotetaan käyttävän EU:n omien varojen järjestelmän katon ja EU:n talousarvion maksumäärärahojen katon välistä liikkumavaraa ennen turvautumista jäsenvaltioiden antamiin takauksiin siltä osin kuin komissio pitää sitä kestävänä ottaen huomioon muun muassa unionin ehdolliset kokonaisvelat. Tämä osuus voisi tilapäisesti ylittyä, mutta osuudet tasataan myöhemmässä vaiheessa. Jäsenvaltioiden antamien takauksien tarve tarkistetaan, jos päästään sopimukseen uudesta omien varojen enimmäismäärästä.

Asiasta ei ole kuitenkaan määräyksiä asetuksen operatiivisessa osassa. Tältä osin on huomattava, että valiokunta on pankkiunionia koskevia ehdotuksia käsitellessään katsonut, että budjettisuvereniteetin suojaamiseen liittyvät määräykset ’on perusteltua sisällyttää sopimukseen eikä jättää yksistään sopimuksen johdanto-osaan’ (PeVL 1/2014 vp).

Suomen antamiin takuisiin liittyviin riskeihin vaikuttaa se, että rakennelma nojautuu osin EU-budjetin marginaalille, kuten useat muutkin tämänhetkisessä keskustelussa olevat ehdotukset. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan nykyisen rahoituskehyskauden käynnissä olevana viimeisenä vuonna 2020 maksumäärärahojen enimmäismäärä on 1,01 % EU28 BKTL:sta ja omien varojen enimmäismäärä 1,20 % EU28 BKTL:sta. Tällöin nykykaudella liikkumavaraa on arviolta 20-30 mrd. euroa vuodessa, josta jo sidottu on arviolta neljännes. Uudesta rahoituskehyksestä ei ole vielä sovittu. Täten sangen epäselvää on, onko kyseisessä marginaalissa aidosti väljyyttä ehdotusten rahoittamiseen, vai onko viittaus siksi lähinnä symbolinen (kts alla).

Toiseksi (ja huomattavasti todennäköisemmin) Suomen vastuut toteutuisivat takausten kautta. Näiden kannalta keskeisin käytäntö liittyy ERVV:en, jota käsitellessään valiokunta korosti, että valtiontalouden kannalta kyse on perustuslain 82 §:n 2 momentissa tarkoitetusta valtiontakauksesta (PeVL 5/2011 vp). Tällainen takaus voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Ilmaisu kattaa suostumuksen antamisen myös lakimuodossa, jolloin kyse on lähinnä yleisvaltuuksien antamisesta tietynlaisten takauksien myöntämiseen (ks. HE 1/1998 vp, s. 135/II). Suomen valtion vastuun yläraja — mukaan lukien ylitakausten kattaminen — tulee määritellä laissa. Samassa yhteydessä valiokunta korosti myös eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamisen merkitystä kaikissa tapauksissa. Lisäksi ’[v]aliokunta on tarkastellut valtiosäännön kannalta myös takauksen enimmäismäärän euromääräistä lisääntymistä. Valiokunnan mielestä kyseinen määrä on sinänsä merkittävä. Sen vaikutusta käsittelyjärjestykseen on kuitenkin arvioitava paitsi absoluuttisen eurosumman kannalta myös suhteessa siihen, miten todennäköinen riski on. Valiokunta ei kuitenkaan pidä tällaisten riskien toteutumista niin todennäköisenä, että se vaarantaisi Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on.’

Puheenjohtajavaltion asetusehdotuksen 11 artiklassa kuvataan tapaa, jolla jäsenvaltion takauksiin turvauduttaisiin. Niihin turvauduttaisiin *pro rata* -suhteessa kunkin jäsenvaltion suhteelliseen

osuuteen unionin bruttokansantulosta. Jos jäsenvaltio laiminlyö maksuvelvoitteensa kokonaan tai osin, komissiolla olisi oikeus vaatia maksua muilta jäsenvaltioilta niiden myöntämien takausten perusteella kattaakseen osan, joka vastaa kyseisen jäsenvaltion osuutta. Tällainen maksuvaatimus tehtäisiin pro rata -suhteessa kunkin muun jäsenvaltion mukautettuun 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun suhteelliseen BKTL-osuuteen, joka on Suomen osalta 1,726961 prosenttia taattavista vastuista. Sopimuksen 1.7 kohdan mukaan tämä tapahtuisi *'pro rata pari passu'*, joka tässä yhteydessä tarkoittanee, että vastuu sopeutetaan osuuksien mukaisesti tasavertaisesti. Ihan selvää tämä ei ole, sillä *pari passu* yleisessä merkityksessään viittaa velkojien maksunsaantijärjestykseen.

Mukautetussa BKTL-osuudessa ei oteta huomioon maksuvelvoitteensa laiminlyövän jäsenvaltion suhteellista BKTL-osuutta. Maksuvelvoitteen laiminlyövä jäsenvaltio olisi edelleen velvollinen kunnioittamaan takaussopimusta.

Muille jäsenvaltioille korvattaisiin syntyneet ylimääräiset maksut komission maksuvelvoitteensa laiminlyöneeltä jäsenvaltiolta takaisinperityistä määristä. Kunkin jäsenvaltion takaukseen perustuva maksuvelvoite olisi kaikissa olosuhteissa rajoitettu kyseisen jäsenvaltion ja komission välisen takaussopimuksen mukaiseen takauksen määrään. Tämä ehdoton enimmäismäärä on takaussopimusluonnoksen mukaan Suomen osalta 431 740 142 euroa.

Tämä tarkoittanee, että *takaussopimuksesta* koituvat vastuut eivät voi ylittää kyseistä summaa, mutta summa voidaan käytännössä ylittää omien varojen päätösten kautta koituvien vastuiden kautta. Näille ei käytännössä ole muuta ylärajaa kuin omien varojen kokonaissumma.

Ymmärrykseni mukaan tilanteessa, jossa jokin SURE-lainaa ottanut jäsenvaltio ei kykene tai halua maksaa velkojaan takaisin, edettäisiin seuraavanlaisesti:

- Tilanteessa jossa unionin liikkeelle laskema laina erääntyy, komissio tarkistaa, löytyykö budjetin marginaalista tilaa niin, että tästä koituneet tappiot voidaan kattaa marginaalin kautta. Kun marginaali muodostuu jäsenvaltioiden maksusitoumuksista, käytännössä tämä tapahtuu niin, että unioni ottaisi niitä vastaan lisää velkaa kattaakseen rahoitusvajeen.
- Jos marginaalissa ei ole enää tilaa (eli velkaa on jo kattamaan koko omien varojen katon), komissio pyytää jäsenvaltioita kattamaan vajauksen. Tämä tapahtuu konkreettisilla maksuilla, ei enää maksusitoumuksilla.
- Käytännössä maksunsa laiminlyönyt jäsenvaltio on myös yksi takaajista, ja tällöin tuskin kykenee huolehtimaan myöskään takausvastuistaan.
- Tällöin puuttuva osa jyvitetään muiden jäsenvaltioiden maksettavaksi BKTL-avainten suhteessa. Tällöin enimmäismääränä on kunkin jäsenvaltion takausten katto (takaussopimusten 1.7 kohta).
- Tässä tilanteessa Suomen vastuiden kokonaisosuus on käytännössä suurempi kuin 1,71% kokonaissummasta. Kuinka paljon suurempi, riippuu siitä, kuinka suuresta valtiosta on kyse. Takausvastuun ehdoton enimmäismäärä on kuitenkin takaussopimusluonnoksen mukaan Suomen osalta 431 740 142 euroa.
- Tarkoituksena lienee kuitenkin, että unioni perii saatavansa, ja sen myötä Suomen osuus palautuisi 1,71%:in.
- Huomattava on kuitenkin, että kyseessä on kokonaisuudessaan 100 mrd ohjelma, joka luodaan 25 mrd takausten nojalla. Jos moni jäsenvaltio laiminlyö velkansa ja 25 mrd takaukset (tai niiden jäsenvaltioiden osuus 25 mrd:sta, jotka vielä kunnioittavat sitoumuksiaan) eivät riitä kattamaan rahoitusvajetta, ne jäsenvaltiot, jotka eivät halua antaa unionin ajautua maksukyvyttömyyteen, joutuvat viime kädessä kattamaan puuttuvat varat. Käytännössä tämä tapahtuisi joko omien varojen päätöstä muuttamalla tai jonkinlaisen *ad hoc* -järjestelyn kautta.
- Täten Suomen enimmäisriski on takausjärjestelyn kautta rajattu lähtökohtaisesti sen BKT-osuuteen 1,71%, 25 miljardin kokonaisvastuista. Unionin jäsenenä Suomi on viime kädessä kuitenkin vastuussa kaikista unionin riskeistä, joiden enimmäissumma on ohjelman koko eli

100 mrd. Kuten yllä on todettu, jäsenvaltiot ovat perussopimuksissa sitoutuneet turvaamaan unionille riittävät varat, jotta se voi vastata sitoumuksistaan. Ne ovat viime kädessä vastuussa kaikista unionin taloudellisista sitoumuksista.

- Käytännössä siis Suomen osuus vastuista voi ylittää 1.71% kahdesta syystä:

  1. Koska joku jäsenvaltio ei kykene hoitamaan osuuttaan ja muut takaajat joutuvat korvaamaan sen osuuden ainakin väliaikaisesti. Takaussitoumuksen nojalla tämä summa ei kuitenkaan voi ylittää Suomen osalta 431 740 142 euroa.
  2. Koska Suomen vastuut ohjelmasta eivät rajoitu takaussitoumukseen vaan unionin jäsenyydestä aiheutuvien velvoitteiden kautta kattavat unionin koko riskit.

Etenkin näiden viimeisten seikkojen osalta valtioneuvoston kirjelmä on jonkin verran epäselvä.

Valtioneuvoston kirjelmässä lähdetään siitä, että takaisinmaksun laiminlyönnin todennäköisyyden ei arvioida lähtökohtaisesti olevan kovin suuri. Kirjelmän mukaan, ’koko takauskantaan verrattuna järjestelystä Suomelle seuraava sopimusluonnoksen mukainen takausvastuun enimmäismäärä on maltillinen (alle prosentin vuoden 2019 lopun kokonaismäärästä)’.

Riskeihin vaikuttaa myös se, että puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksen mukaan tukivälineen soveltaminen päättyisi lähtökohtaisesti 31.12.2022, mutta neuvosto voi komission ehdotuksesta pidentää aikaa aina kuudella kuukaudella kerrallaan.

Valtioneuvosto katsoo, että elleivät asetusehdotus tai takaussopimusluonnos keskeisiltä osin muutu neuvottelujen loppuvaiheessa, valtioneuvosto ei näe perustuslaillisia esteitä asetuksen ja takaussopimuksen hyväksymiselle. Arviointia vaikeuttaa se, ettei valtioneuvosto ole tarjonnut kokonaisarvioita kaikista koronakriisiin liittyvistä uusista ja ennakoitavista taloudellisista vastuista. Lähtökohtaisesti ajattelisin kuitenkin, että ehdotuksen keskeiset ongelmat eivät ole luonteeltaan valtiosääntöisiä.