valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) perustamisesta covid-19-epidemian seurauksena (SURE-asetus) (U 12/2020 vp).

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) perustamisesta covid-19-epidemian seurauksena (SURE-asetus) (U 12/2020 vp).

Asetus ehdotetaan annettavaksi SEUT 122 artiklan nojalla. Artikla kuuluu seuraavasti:

> 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.

Tarkoituksena on, että jäsenvaltioiden vapaaehtoisuuteen perustuva takausjärjestelmä nojautuisi artiklan 1 kohtaan ja varsinainen lainaohjelma puolestaan 2 kohtaan. Artiklaa on jo käytetty ERVM-mekanismista säätäneen asetuksen oikeusperustana. Tällöin 2 kohdan katsottiin kattavan myös valtionvelkakriisin kaltaisen taloudellisen kriisin. Minulla ei ole huomautettavaa artiklan

käyttämiseen nyt ehdotetun asetuksen oikeusperustana. Asetusehdotus täyttää myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden vaatimukset. On myös syytä todeta, että artikla perustelee myös solidaarisuutta EU-oikeudellisena periaatteena, vaikka tämä periaate ei ehkä vielä täysin vakiintunut olekaan.

Asetusehdotuksen mukaan tuki myönnetään lainoina, joihin liittyvät jäsenvaltioiden vastatakaukset. Eduskunnan budjettivallan kannalta olennaista on arvioida, onko takausvastuu rajattu asetusehdotuksessa riittävän täsmällisesti ja onko vastuu suuruudeltaan niin merkittävä, että se toteutuessaan rajoittaa perustuslain vastaisesti eduskunnan budjettivaltaa. Arvioinnissa on otettava huomioon myös vastuun toteutumisriski. Perustuslakivaliokunta on eurokriisin aikana antamissaan lausunnoissa myös johdonmukaisesti korostanut, että Suomen taloudellisia vastuita on arvioitava kokonaisuutena.

Asetusehdotuksen 11(1) artiklan mukaan valtioiden takaussitoumukset ovat vapaaehtoisia. Kuitenkin ehdotuksen 12(1) artiklan mukaan avustusohjelma voidaan ottaa käyttöön vasta sen jälkeen kun kaikki jäsenvaltiot ovat myöntäneet takauksensa siten, että niiden kokonaismäärä vastaa vähintään 25 %:ia ohjelman maksimisuuruudesta (100 miljardia euroa). Voikin arvioida, että muodollisesta vapaaehtoisuudesta huolimatta takauksesta kieltäytyminen olisi tuskin poliittisesti mahdollista. Siksi muodollista vapaaehtoisuutta ei tule nähdäkseni korostaa liikaa asetusehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

Asetusehdotuksen 12(1) artiklan mukaan kunkin valtion suhteellisen osuuden takausten yhteissumasta on määrä vastata niiden suhteellista osuutta unionin bruttokansantulosta. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan Suomen BKTL-osuuden mukainen takausvastuu olisi 432 miljoonaa euroa, jos takauksia myönnetään 25 %:iin asti, ja 1,7 miljardia jos niitä myönnetään 100 %:iin asti. Kukin jäsenvaltio solmisi 11(2) artiklan mukaan takaussopimuksen komission kanssa. Tarkoituksena on, että sopimuksessa myös määriteltäisiin takausvastuun ehdoton enimmäismäärä, joka kattaa myös ylimääräiset maksuvelvoitteet. Suomen kohdalla vastuun enimmäismäärä olisi 431 740 142 euroa, jolloin lähtökohtana takausten kokonaismäärässä on 25 %:n vaihtoehto. Perustuslakivaliokunnan arvioinnissa lienee kuitenkin lähtökohdaksi otettava asetuksen mahdollistama korkeampi, 100 %:n vaihtoehto, jolloin Suomen vastuu olisi yllä toteamani mukaisesti noin 1,7 miljardia euroa. Suomen lienee kuitenkin syytä valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi ehdottaa, että asetuksen 5(2) artiklaa täydennetään siten, että siinä erikseen edellytetään, että takaussopimuksessa on aina määriteltävä jäsenvaltion vastuun ehdoton yläraja.

Valtioneuvoston kirjelmässä Suomen takausvastuuta pidetään valtiontakauksien ja -takuiden kokonaismäärään verrattuna ”maltillisena”. Valtioneuvoston arvio tosin perustunee Suomen vastuuseen takausten kokonaismäärän 25 %:n vaihtoehdossa. Nähdäkseni arvioita ei muutu, vaikka vastuuta arvioitaisiin 100 %:nkin vaihtoehdon mukaisesti. Toinen kysymys on, onko valtiontakausten ja -takuiden kokonaismäärä oikea vertailukohta arvioinnissa. Erityisesti voidaan pohtia, tulisiko uusi takausvastuu lisätä eurokriisiin liittyneiden järjestelyiden Suomelle aiheuttamiin vastuisiin. Oma kantani on kielteinen. Koronakriisi ei ole jatkoa eurokriisille, vaan sen seurausvaikutusten lievittämiseen liittyviä vastuita, joita voidaan lisäksi perustella sekä EU-oikeudellisella että kansallisen valtiosääntöoikeuden mukaisella solidaarisuusperiaatteella, tulee arvioida itsenäisesti.

Valtioneuvoston kirjelmässä riskin realisoimista ei myöskään pidetä kovin todennäköisenä. Johtopäätökseni onkin, että Suomen budjettisuvereniteetin tai eduskunnan budjettivallan kannalta asetusehdotukseen ei ole huomautettavaa.

Valtiontakaus voidaan perustuslain 82.2 §:n mukaan antaa vain eduskunnan suostumuksella. Jos asetusehdotus hyväksytään, on harkittava, säädetäänkö takauksen myöntämisestä lailla vai annetaanko eduskunnan suostumus muussa muodossa. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan laista tai eduskunnan muussa muodossa antamasta suostumuksesta tulee ilmetä takauksen enimmäismäärä. Pohdittavaksi tulee, kumman vaihtoehdon mukaan enimmäismäärä ilmaistaan.

Sysmässä 4.5.2020

Kaarlo Tuori