Janne Salminen 5.5.2020
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) perustamisesta covid-19-epidemian seurauksena (SURE-asetus).

2. Kysymyksessä olisi Euroopan unionin puitteissa ja sen oikeuteen perustuva tilapäinen tukivälinen, jonka avulla mahdollistetaan jäsenvaltioille lisärahoitusta edullisina lainoina. Jäsenvaltio voi saada lain avulla tukea, jos sen julkiset menot ovat kasvaneet koronavirusepidemian vuoksi. Menokasvun tulee liittyä pandemian seurauksiin ja niistä johtuviin työaikaan ja samantapaisiin kustannuksiin. Lisäksi lainaa olisi saatavilla joidenkin terveyteen liittyvien kustannusten rahoitukseen. Ylimääräinen taloudellinen tuki täydentäisi kansallisia toimenpiteitä ja muita vastaavia rahoituskeinoja. Unionin on tarkoitus tarjota jäsenmaille yhteensä enintään 100 miljardiin euroon asti lainaa työttömyysriskien lieventämiseksi poikkeustilanteessa. Lainan antamisesta päättäisi neuvosto komission ehdotuksesta ja komission tehtyä arvion jäsenvaltion tilanteesta ja rahoitustarpeen liittymisestä pandemiaan. Neuvosto tekisi rahoitustuen hyväksymisestä päätöksen määräenemmistöllä. kokonaisuus toteutettaisiin lainajärjestelynä, jonka yhtenä perustana olisivat jäsenvaltioiden tukivälineelle myöntämät takaukset.

3. Kysymyksessä on tässä vaiheessa perustuslain 96 §:n perusteella eduskunnassa käsiteltävä asia, jossa on jo aikaisemmin annettu E-kirjelmän nojalla eduskunnalle selvitystä. Nyt käsiteltävään U-kirjelmään sisältyy selkeä selostus asiasta ja myös valtioneuvoston kanta siihen. Pidän eduskunnalle toimitettua kirjelmää käsillä olevan asian edistymiseen nähden paitsi oikea-aikaisena myös tietosisällöltään varsin asianmukaisena eräin myöhemmin esitettävin tarkennuksin. Kirjelmän jälkeen tietoon toimitettu takaussitoumusluonnos liittyy asiaan olennaisesti, on konkretisoinut asiaa ja ollut asian arvioimiseksi tarpeellinen.

4. Käsillä olevaa asiaa on sivuttu perustuslakivaliokunnan käsittelyssä jo aikaisemmin. Tällöin perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa tuolloin vielä hyvin yleiseen kokonaisuu-

teen, joka on sisältänyt lukuisia muitakin kaavailuja muista toimista, seuraavasti. Yleispiirteinen valiokunnan hyväksymä kannanotto sisältyy perustuslakivaliokunnan pöytäkirjaan 6.4.2020.

> ”Kun koronapandemiakriisiin liittyvät ehdotukset ovat vielä luonnosasteella, voidaan niihin perustuslakivaliokunnan mielestä esittää vain alustavia huomioita valiokunnan aikaisemman lausuntokäytännön pohjalta. Perustuslakivaliokunta on katsonut arvioidessaan EMU:n kehittämistä, että sitä tulee kehittää ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa. EU-lainsäädäntöön ei tule valiokunnan mielestä sisällyttää jäsenvaltioille perussopimusten vastaisia tai perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Sekundäärilainsäädännöllä tai hallitustenvälisillä sopimuksilla ei tule välillisestikään horjuttaa perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (ks. Esim. PeVL 10/2019 vp, PeVL 38/2018 vp, PeVL 28/2013 vp, PeVL 49/2010 vp, s. 4/II ja s. 5/I ja PeVL 46/1996 vp, s. 2/II). 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). ERVV:tä 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. Perustuslakivaliokunta on korostanut riskien arviointia keskeisenä asian valtiosääntöisen arvioinnin kannalta (PeVL 14/2019 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä budjettisuvereniteettia tulee suojata mahdollisimman tehokkaasti ja huolehtia siitä, että järjestelyjen erityispiirteiden vuoksi Suomen vastuut eivät kasva ainakaan tavalla, joka riskinsä puolesta voisi vaarantaa budjettisuvereniteetin tai Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, joita sillä Suomen perustuslain mukaan on (PeVL 55/2017 vp, s. 3 ja PeVL 5/2011 vp, s. 4/II). Perustuslakivaliokunta pitää perustuslain kannalta merkityksellisenä, että valtioneuvoston kannan mukaan Suomi tukee Euroopan vakausmekanismin (EVM) rahoitustuen asianmukaista ehdollisuutta. Ehdollisuus tulee toteuttaa EVM-sopimuksen edellyttämällä tavalla, suhteuttaen se kriisin erityisluonteeseen sekä rahoitustuen määrään ja laina-aikoihin. Rahoitustukea koskevissa päätöksissä tulisi huomioida EVM:n toimintakyvyn säilyminen ja sen rahoituskapasiteetin riittävyys. Yhteis- ja erillisvastuulliset ns. koronabondit voisivat saatavilla olevien puutteellisten tietojen perusteella perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan mahdollisesti jopa vaarantaa valtion mahdollisuudet vastata perustuslain mukaisista omista velvollisuuksistaan. Kun liikkeelle laskettavien velkakirjojen määrästä tai ajatellusta vastuunjaosta ei ole täsmällistä tietoa ja kun ehdotuksen toteuttamistapaa ei ole täsmennetty, tarkkaa valtiosääntöoikeudellista kantaa on kuitenkin mahdotonta esittää. Perustuslakivaliokunta kuitenkin ilmaisee huolensa siitä, että budjettisuvereniteetin, eduskunnan budjettivallan ja valtion sitoumustensa täyttämiskyvyn asettamat valtiosääntöoikeudelliset rajat voisivat mahdollisesti ylittyä yhteis- ja erillisvastuullisten koronabondien suhteen merkiten sitä, että ehdotuk-

> sen toteuttaminen edellyttäisi Suomessa perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämistä. Perustuslakivaliokunta huomauttaa lopuksi, että nyt arvioitavina oleviin esityksiin saattaa liittyä muissakin suhteessa perustuslaillisia ongelmia. Valiokunta toteaa arvioivansa ehdotuksia tarkemmin käsitellessään valtioneuvoston perustuslain 96 ja 97 §:n perusteella antamia kirjelmiä.”

5. Aikaisempaan tilanteeseen nähden asetelmat ovat nyt käsillä oleva asian osalta täsmentyneet. Toki kysymys on edelleen ehdotuksesta. Siten kaikki valtiosääntöoikeudelliset arviotkin perustuvat siihen ehdotukseen, joka nyt on käsillä.

6. Aikaisemmasta perustuslakivaliokunnan kannanotosta on tähän yhteyteen hyödynnettävissä valtiontakausta- ja -takuuta koskevat käsitykset sekä yleisesti ja osin kannanotto budjettivallasta osana täysivaltaisuutta muutamin täsmennyksin.

7. Oikeusperustaksi asetukselle kaavaillaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 122 artiklaa. Asetuksesta päätetään neuvostossa määräenemmistöllä. 122 artiklan 1 kohdan mukaan neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä. Artiklan 2 kohdan mukaan neuvostoa on mahdollisuus myöntää jäsenvaltiolle unionin taloudellista apua, jos poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ovat aiheuttaneet tuolle jäsenvaltiolle vaikeuksia tai vakavasti uhkaavat aiheuttaa sille suuria vaikeuksia. Tällainen olisi esimerkiksi luonnonmullistus.

Sopimus siis antaa unionille toimivallan myöntää tapauskohtaista taloudellista apua jäsenvaltiolle, jolle luonnonkatastrofit tai poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ovat aiheuttaneet vaikeuksia tai vakavasti uhkaavat aiheuttaa suuria vaikeuksia.

Oman arvioni mukaan pandemia hyvinkin rinnastuu tällaiseen tilanteeseen, ja unionilla sinänsä on toimivalta toimia tässä suhteessa. SEUT 122 artiklan 1 kohta sisältää mahdollisuuden päättää ”jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä”. Kysymyksessä on kyseisen artiklan mukaan oltava nimenomaan unionin antama taloudellinen apu. (Unionin tuomioistuin, C-370/12, Pringle, 115-116). Vaikka rahoitusjärjestely ja unionin mahdollisuus antaa rahoitusta tässä tapauksessa osin viimekädessä nojautuukin jäsenvaltioiden antamiin valtiontakauksiin, rahoitus on muodollisesti unionin jäsenvaltiolle antamaa lainaa.

8. Ehdotetusta asetuksesta päätetään määräenemmistöllä, mutta järjestely rakentuu siihen, että kokonaisuuteen sisältyvä takaussitoumus tehdään kunkin jäsenvaltion kanssa. Kun olen yllä katsonut, että unionilla voisi olla toimivalta ehdotetusta asetuksesta päättämiseen, näkemykseni mukaan sinänsä ei ole suoranaisia valtiosääntöoikeudellisia perusteita katsoa sitä perustuslain vastaiseksi. Siltä osin kuin vielä muotoillaan unionin toimivaltaan sinänsä kuuluvaa asetusta, pidän asianmukaisena sitä, että takaussitoumukset nimenomaan muotoillaan kahdenkeskisesti. Toki oikeudellisesti voidaan pitää jossain määrin problemaattisena sitä, että asetus rakentuu sen varaan, että tällaiset ei-unionin oikeuteen kuuluvat takaussitoumukset, joihin EU-oikeus sinänsä ei voi velvoittaa tehdään. (Vrt. perustuslakivaliokunnan aikaisempi kannanotto uusien velvoitteiden sisällyttämisestä.)

9. Vaikka nyt ei olekaan kysymys Euroopan unionin talous- ja rahaliiton kehittämisestä ja sitä koskevat perustuslakivaliokunnan käsitykset eivät välttämättä sellaisenaan ole tähän

yhteyteen siirrettävissä, perustuslakivaliokunta on itsekin yllä mainitussa tuoreessa kannanotossa viitannut muutamiin aikaisempiin talous- ja rahaliiton kehittämistä koskeviin kannanottoihin. Niistä tähän yhteyteen soveltuu 1) vaatimus Euroopan unionin oikeudellisen kehyksen käyttäminen ja 2) pysyttäytyminen Euroopan unionin päätöksentekojärjestelmän puitteissa ja 3) niin, ettei kriisitoimin horjuteta unionin päätöksentekoelinten välistä tasapainoa. Nämä kaikki vaatimukset täyttyvät tässä yhteydessä, ja tältä kannalta asetusehdotus nykymuodossaan vastaa perustuslakivaliokunnan aikaisemmin esittämiä kannanottoja. Perustuslakivaliokunnan vaatimuksiin Euroopan unionin päätöksentekojärjestelmän soveltamisesta liittyy myös siihen, millaisessa menettelyssä unionipäätöksenteko tapahtuu: ehdotetun asetuksen tarkoittamalla tavalla päätöksenteko on nimenomaan määräenemmistöpäätöksentekoa. viittaamalla unionin päätöksentekojärjestelmään tuo esiin, säännönmukainen määräenemmistöpäätöksenteko Euroopan unionin toimielimissä ei ole Suomen valtiosäännön kannalta ongelma sinänsä. Tätä koskee pitkäaikainen perustuslakivaliokunnan käytäntö, joka on vahvistettu eri perussopimustarkistusten hyväksymisen ja voimaansaattaamisen yhteydessä jo ennen kuin perustuslaki nykyisellä tavalla ilmensi jäsenyyttä Euroopan unionissa jne.

10. Siltä osin kuin asetuksen tarkoittama järjestely edellyttää toteutuakseen jäsenvaltion antamaa valtiontakausta, asia palautuu Suomen perustuslain osalta budjettivaltaa ja siinä nimenomaan valtiontakausta ja valtiontakuutta koskevaksi tarkasteluksi.

11. Valtiontaloutta koskevien säännösten kannalta käsillä olevassa asiassa on kysymys perustuslain 82.2 §:ssä tarkoitetusta valtiontakauksesta ja valtiontakuuta koskevasta sääntelystä ja sen soveltamisesta. Valtiontakauksella tarkoitetaan sitoutumista vastuuseen toisen velasta ja valtiontakuulla sitoutumista korvaamaan tietystä toiminnasta aiheutuvat tappiot tai menetykset. 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).

12. Tällä perusteella Suomen osalta valtiontakauksesta päättää viimekädessä eduskunta antaessaan suostumuksensa valtiontakaukseen. Kun järjestely edellyttää valtiontakauksia toteutuakseen – paitsi tosiasiallisesti, asetusehdotuksen mukaan myös oikeudellisesti – on tärkeätä ja valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävää, että asetuksen rinnalla tehdään kahdenkeskiset takaussitoumukset. Tämä osaltaan mahdollistaa perustuslain 82.2 §:n edellyttämän suostumuksen.

13. Valtiontakauksen kannalta on tärkeä ja eduskunnan päätöksenteon kannalta välttämätöntä tietää, mikä on valtiontakauksen määrä. Siltä kannalta on keskeistä tietää, onko itse takaussitoumus sama kuin kokonaistakausvastuu, tosiin sanoen kattaako valtion takaussitoumus kaikki valtiontakaukseen mahdollisesti liittyvät liitännäiserät ja kulut (PeVL 3/2012 vp ja PeVL 5/2011 vp).

14. Eduskunnan budjettivaltaa turvaa se, että perustuslain mukaan myös valtiontakaus ja valtiontakuun antaminen edellyttävät eduskunnan suostumusta. Tämä on budjettivallan osana tärkeää, jotta eduskunnalla on mahdollista säilyä päätöksentekovalta budjetista.

15. Budjettivallan osana Suomessa on lisäksi kehittynyt käytäntöä, jonka mukaisesti ”budjettisuvereniteettia tulee suojata mahdollisimman tehokkaasti”. Samoin on edellytetty siitä huolehtimista, että ”järjestelyjen erityispiirteiden vuoksi Suomen vastuut eivät kasva aina-

kaan tavalla, joka riskinsä puolesta voisi vaarantaa budjettisuvereniteetin tai Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, joita sillä Suomen perustuslain mukaan on". Tämän johdosta on tässä yhteydessä tuotava esiin seuraavia näkökohtia. Menettelyllisesti se seikka, että eduskunta perustuslain 82.2 §:n nojalla antaa suostumuksensa (tai jättää antamatta sen) suojaa eduskunnan budjettivaltaa. Sikäli siis valtiontakausinstituutio Suomessa siihen liittyvän päätöksentekovaatimuksen vuoksi jo sinänsä turvaa eduskunnan budjettivaltaa. Perustuslaki ei asetu esteeksi suostumuksen antamiselle sinänsä. Eurokriisin yhteydessä kehittynyt käytäntö kuitenkin painottaa tämän ohella sen tarkastelua, millaisia riskejä ja erityispiirteitä järjestelyyn sisältyy ennen kaikkea siltä kannalta, että budjettisuvereenisuus muutoin vaarantuisi tai Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteista, joita sillä on perustuslain mukaan olisivat järjestelyn johdosta uhattuna.

Valtioneuvoston antaman tiedon mukaan tässä asiassa on takaajana olevan jäsenvaltion takausvastuulle kaikissa olosuhteissa määritelty ehdoton enimmäismäärä, joka kattaa myös ylimääräiset maksuvelvoitteet ja jota ei voi missään olosuhteissa ylittää. Suomen osalta jäsenvaltiokohtainen ehdoton enimmäismäärä on 431 740 142 euroa. Osaltani olen lähtenyt siitä valtioneuvoston selvityksestä ilmenevästä käsityksestä, että tämä maksuvelvoite ei edes siihen sisältyvän riskin maksimaalisesti toteutuessa voi vaarantaa Suomen mahdollisuuksia vastata sille perustuslain mukaan kuuluvista velvoitteista tai olla sinänsä vaarantamassa budjettisuvereniteettia. Järjestelyyn ei valtioneuvoston kirjelmän mukaan sisältyisi sellaisia erityispiirteitä, että takausvastuu tästä voisi esimerkiksi moninkertaistua sen johdosta, että joku toinen takaajajäsenvaltio ei suoriutuisi niistä takausvelvoitteistaan.

Valtioneuvoston kirjelmässä asetetaan kyseinen takausvastuu suhteeseen muiden valtiontakausten ja vastaavien velvoitteiden kanssa eikä käsillä oleva takaus siinä määrässä edusta merkittävää määrää. Sinänsä valtioneuvoston kirjelmä on tältä osin hyvin yleispiirteinen eikä anna täysin selkeää kuvaa siitä, kuinka riskialttiina valtioneuvosto arvioi tätä valtiontakausta ja mahdollisesti muita nyt ulkona olevia takauksia.

16. Tulkittaessa eurokriisin yhteydessä syntynyttä budjettivaltaa koskevaa käytäntöä ja siirrettäessä sitä muuhun yhteyteen on muistettava, että yleiset kannanotot on esitetty yhteyksissä, joissa on käsitelty määrältään huomattavan suuria, ennennäkemättömiä ja riskialttiita taloudellisia järjestelyjä, joiden osalta järjestelyjen oikeudellisetkin perustat ovat olleet epävarmat ja koko ajan muotoutuvat. Perustuslaki antaa eduskunnalle erittäin laajan harkinnan mahdollisuuden budjettivallan osalta. Se koskee myös valtiontakausten ja valtiontakuiden antamista ja myös unionikytkentäistä budjettivallankäyttöä. Perustuslain näkökulmasta eduskunnan enemmistöllä on erittäin laaja liikkumavara budjettivallan käytössä. Valtiontakausta koskeva kotimainen sääntely takaa sen, että budjettivallan käyttöön vaikuttava päätöksenteko on eduskunnalla ja samalla siihen välillisesti kanavoituva vastuu on eduskunnalla. Samalla eduskunta voi harkita, mikä todennäköisyys takuihin sisältyvän riskin aktualisoitumiselle on. Siltä osin kuin budjettivallan käytölle on sisällöllisiä valtiosääntöoikeudellisia kriteerejä, oman tulkintani mukaan käsillä olevissa määrissä liikkuva valtiontakaus toteutuessaan ei vaaranna valtion kykyä vastata velvoitteistaan ja muovata itseään demokraattisesti eikä se siten sisällöllisestikään ole perustuslain kannalta problemaattinen.