LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa valtioneuvoston E-kirjeestä 64/2020 vp. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Kirjelmässä käsitellään komission muutettua rahoituskehysehdotusta ja komission ehdotusta elpymisvälineeksi ja sen rahoittamiseksi. Ehdotukset liittyvät EU:n koronakriisin jälkeiseen elpymissuunnitelmaan.

Elpymisväline olisi EU:n talousarvion alainen rahoitusjärjestely eikä esimerkiksi EVM:n kaltainen erillinen rahasto. Elpymisväline perustettaisiin SEUT 222 artiklan nojalla annettavalla asetuksella. 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.

Artiklaa on jo käytetty eurokriisin aikana ERVM-mekanismista säätäneen asetuksen oikeusperustana, ja koronakriisin luomassa tilanteessa SURE-rahoitusvälineen perustamisessa (asetus (EU) 2020/672). Minulla ei ole huomautettavaa artiklan käyttämiseen myös nyt ehdotetun asetuksen oikeusperustana.

Asetusehdotus täyttää toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden vaatimukset. Lisäksi n syytä todeta, että artikla perustelee myös solidaarisuutta EU:n oikeudellisenakin periaatteena, vaikka tämä periaate ei ehkä vielä täysin vakiintunut olekaan.

Elpymisvälineen volyymi olisi 750 miljardia euroa, josta avustuksina ja takauksina myönnettäisiin 500 miljardia ja lainoina 250 miljardia euroa. Lisäksi komissio ehdottaa perustettavaksi niin ikään EU:n budjetin alaisen elpymis- ja rahoitustukivälineen, joka olisi sisällöllisesti osa koheesiopolitiikkaa. Sen koko olisi 560 miljardia, josta avustuksina myönnettäisiin 310 miljardia ja 250 miljardia lainoina. Elpymis- ja rahoitustukiväline perustettaisiin asetuksella, jonka oikeusperusta olisi SEUT 175 artikla. Artiklan 3 momentin mukaan silloin kun rakennerahastojen ulkopuoliset erityistoimet osoittautuvat tarpeellisiksi, Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat päättää niistä tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen. Minulla ei ole huomautettavaa tämänkään asetuksen oikeusperustasta.

Elpymisvälinettä koskevassa asetuksessa ei säädetä välineen rahoituksesta eikä asetus välittömästi aiheuta Suomelle taloudellisia vastuita. Rahoitus perustuisi neuvoston muutettuun päätökseen omien varojen järjestelmästä. Päätös omien varojen järjestelmästä puolestaan perustuu SEUT 311 artiklaan. Neuvosto hyväksyy päätöksen omien varojen järjestelmää koskevista säännöksistä yksimielisesti erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja Euroopan parlamenttia kuultuaan.

Päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Yksimielinen päätöksenteko antaa jokaiselle jäsenvaltiolle vaikutusmahdollisuuden. Lisäksi jos jäsenvaltioiden valtiosäännöt edellyttävät vielä päätöksen hyväksymistä erikseen, se tulee voimaan vasta kun jokainen jäsenvaltio on sen hyväksynyt. Lisäksi neuvosto vahvistaa erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen annetulla asetuksella unionin omien varojen järjestelmää koskevat täytäntöönpanotoimenpiteet siltä osin kuin päätös omien varojen järjestelmästä tätä edellyttää.

Komission ehdotuksen mukaan elpymisvälineen rahoitus järjestettäisiin unionin uudella velanotolla, johon komissiolle annettaisiin valtuutus muutetussa omien varojen järjestelmää koskevassa päätöksessä. Komissio, laskisi liikkeelle pääomamarkkinoille joukkovelkakirjoja, joiden takaisinmaksu alkaisi 2028 ja kestäisi vuoteen 2058. Lainojen vakuutena olisi EU:n talousarvio. Omien varojen enimmäismäärää korotettaisiin 0,6 %-yksikön erilliskorotuksella 2 %:iin. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan jos ”Suomen BKTL-osuus pysyisi samana (1,7 %) tulevina vuosikymmeninä, olisi Suomen ensisijainen laskennallinen vastuu ja osuus elpymisvälineestä (750

mrd.) noin 13 mrd. euroa lisättynä koroilla ja kuluilla". Tässä olisi siis kysymys Suomen maksuosuudesta EU:n talousarvioon. On kuitenkin huomattava, että 250 miljardia elpymisvälineen volyymista annettaisiin lainamuotoisena tukena, ja korotettuina jäsenmaksuina maksettaisiin vuosina 2028-2058 vain avustuksista syntyvä velkapääoma korkoineen. Suomen laskennallinen osuus 500 miljardista olisi 8,5 miljardia, jolloin vuosittainen lisämaksu, jos osuus jaetaan tasan vuosittain, olisi noin 300 miljoonaa euroa. Nämä laskelmat perustuvat siihen, että lainoja saaneet jäsenvaltiot maksavat lainat takaisin ja että kaikki jäsenvaltiot suorittavat jäsenmaksuosuutensa. Riskiä, että näin ei tapahtuisi, voidaan valtioneuvoston kirjelmän perusteella pitää varsin pienenä, eikä Suomen lisämaksuosuus muiden jäsenvaltioiden laiminlyöntien vuoksi todennäköisesti nousisi merkittäväksi.

Kuten valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, Suomen maksuosuuksia koskeviin arvioihin liittyy epävarmuustekijöitä. Katsoisin kuitenkin, että elpymisvälineen rahoituksesta seuraava lisämaksuosuus ei ole siten merkittävä, että se sinällään vaarantaisi eduskunnan budjettivaltaa tai valtion perustuslaillisten velvoitteiden täyttämistä. Eduskunta on EU:n liittymissopimuksen ja viimeksi Lissabonin sopimuksen hyväksyessään myös hyväksynyt EU:n rahoitusjärjestelmän, johon omien varojen järjestelmä ja monivuotinen rahoituskehys sekä jäsenmaksuvelvoitteet olennaisesti kuuluvan. Voidaan kuitenkin ajatella, että eduskunnan tällöin antama valtuutus sitoa valtion menoja vuosittain käytettävää budjettivaltaa rajoittavalla tavalla ei riitä, jos omien varojen järjestelmää ja monivuotista rahoituskehystä, samoin kuin jäsenvaltioiden maksuosuuksia, merkittävästi kasvatetaan ja vieläpä tavalla, jonka seurauksena EU muuttaa luonnettaan. Elpymissuunnitelma voi olla avaus tähän suuntaan, mutta en katso sen vielä vaativan eduskunnan erillistä päätöstä.

Monivuotinen rahoituskehys, jota noudattaen EU:n vuosittaiset talousarviot laaditaan, vahvistetaan SEUT 312 artiklan mukaan yksimielisesti erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen. Komissio ehdottaa elpymisohjelman toteuttamiseen liittyviä muutoksia asetukseen vuosia 2021-2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta. Kun elpymisvälineen avustusmuotoisen tuen rahoittamiseksi otettu lainojen takaisinmaksu ajoittuisi tämän rahoituskehyksen jälkeisen aikaan, Suomen osuus 2021-2027 maksettavista koroista ja kuluista olisi valtioneuvoston mukaan noin 300 miljoonaa euroa. Muutoin Suomi näyttäisi tällä rahoituskehyskaudella jäävän koronakriisistä aiheutuvien saantojen ja jäsenmaksulisäysten osalta 200 miljoonan euron nettosaajaksi.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 20/2020 vp, että koronakriisiin liittyvien järjestelyjen perustuslain mukaisuuden arvioiminen edellyttää kokonaisarviota kasvavista vastuista. Valiokunta edellytti, että kun tällaisia EU-jäsenyyteen liittyviä ehdotuksia käsitellään, valtioneuvoston

selvityksissä arvioidaan taloudellisia vastuita ja riskejä kumulatiivisesti, ottaen huomioon myös jo päätetyt ja lähiaikoina ennakoitavat, päätettäväksi tulevat asiat. Valtioneuvoston kirjelmässä viitataan eduskunnalle annettuun selvitykseen VM2020-00230 ja todetaan, että elpymisvälineen kokonaissaantoja ja -vastuita Suomelle arvioidaan neuvotteluiden edetessä tarkemmin. Pidän kuitenkin todennäköisenä, että myöhemmin esitettävä kokonaisarvio ei tule vaikuttamaan yllä esittämiin käsityksiin.

Sysmässä 5.6.2020

Kaarlo Tuori