HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 9.6.2020

Asia: Valtioneuvoston selvitys elpymissuunnitelmasta; komission muutettu rahoituskehysehdotus 2021–2027 ja elpymisväline

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 10.6.2020

Johdannoksi

Euroopan komission on tehnyt 27.-28.5.2020 joukon ehdotuksia unionin elpymistä edistäviksi toimiksi. Tämä normaalista unionin seitsenvuotisesta rahoituskehyksestä erillinen 750 mrd euron kokonaisuus rahoitettaisiin kokonaan unionin liikkeeseen laskemalla velalla. Olen käsitellyt ehdotuksia jo aikaisemmin valiokunnalle toimittamassani lausunnossa, jossa käsitellään mm. perustuslain tulkintakysymyksiä koskien valtion täysivaltaisuutta, Suomen budjettisuvereniteetin rajoja ja sitä, kuinka mittavia EU-liitännäisiä vastuita Suomi voi ottaa kantaakseen huomioiden perustuslaissa asetetut velvoitteet.

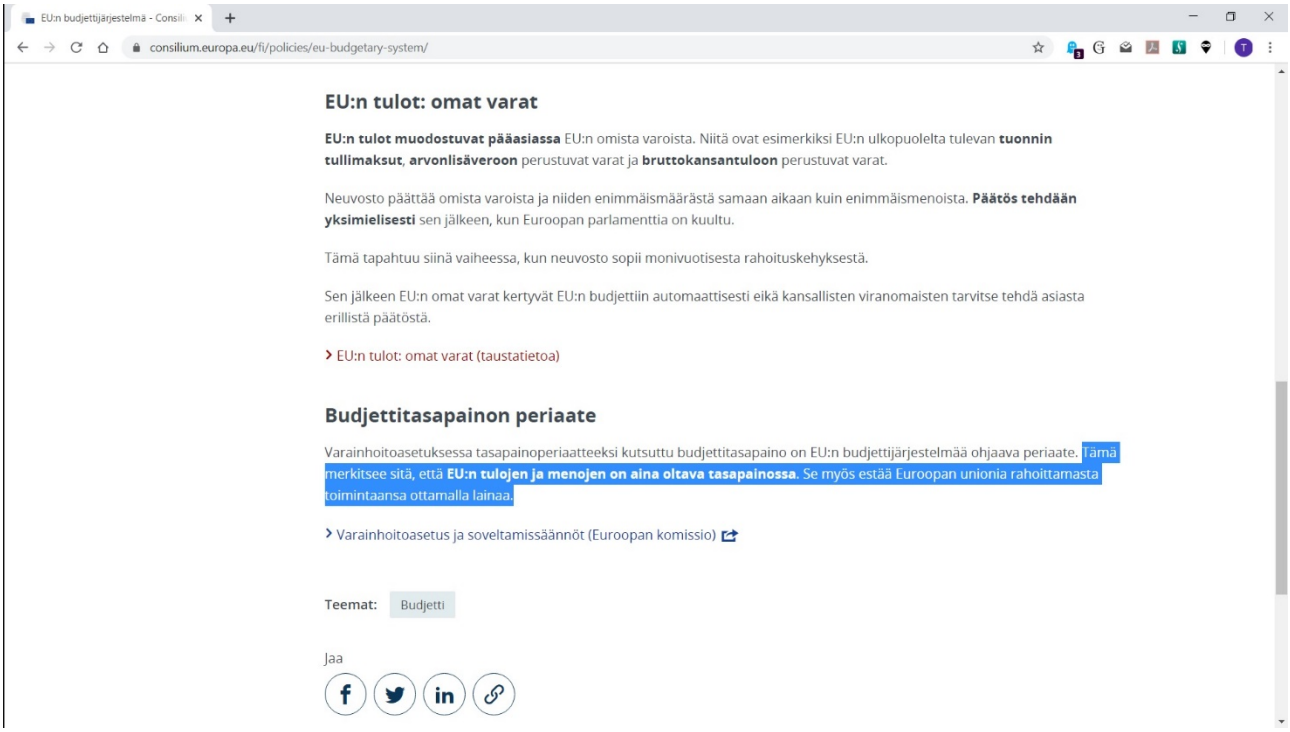
Valiokunta on pyytänyt lausumaan vielä erikseen EU:n elpymisvälinettä koskevien ehdotusten suhteesta SEUT 310 artiklaan ja EU:n mahdollisuudesta ottaa velkaa. Valtioneuvoston E-kirjeeseen ei sisälly valtiosääntöoikeudellista tai EU-oikeudellista arviointia muilta osin kuin toteamalla, että ’jatkokäsittelyssä on varmistettava, että ehdotus on EU:n perussopimusten mukainen. Erityistä huomioita kiinnitetään varainhoitoa koskeviin määräyksiin, kuten SEUT 310 ja 311 artikloihin.’ Tämä indikoi, että myös valtioneuvosto näkee komission ehdotuksessa ongelmia liittyen kyseisten artiklojen soveltamiseen. Komission ehdotuksissa oikeudellisia perusteluja on esitetty niukasti.

Kuten olen aikaisemmassa lausunnossani tuonut esiin, tähän kevääseen saakka SEUT 310 artiklan merkityksestä vallitsi yksimielisyys: se oli ilmeinen ja kiistaton, ja merkitsi sitä, ettei unionin toimintaan liittyviä kuluja ole mahdollista rahoittaa velaksi. Sillä miten kyseistä artiklaa nyt halutaan tulkita, on selkeitä EU-oikeudellisia ja valtiosääntöoikeudellisia seurauksia. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Unionin toiminnan rahoittaminen

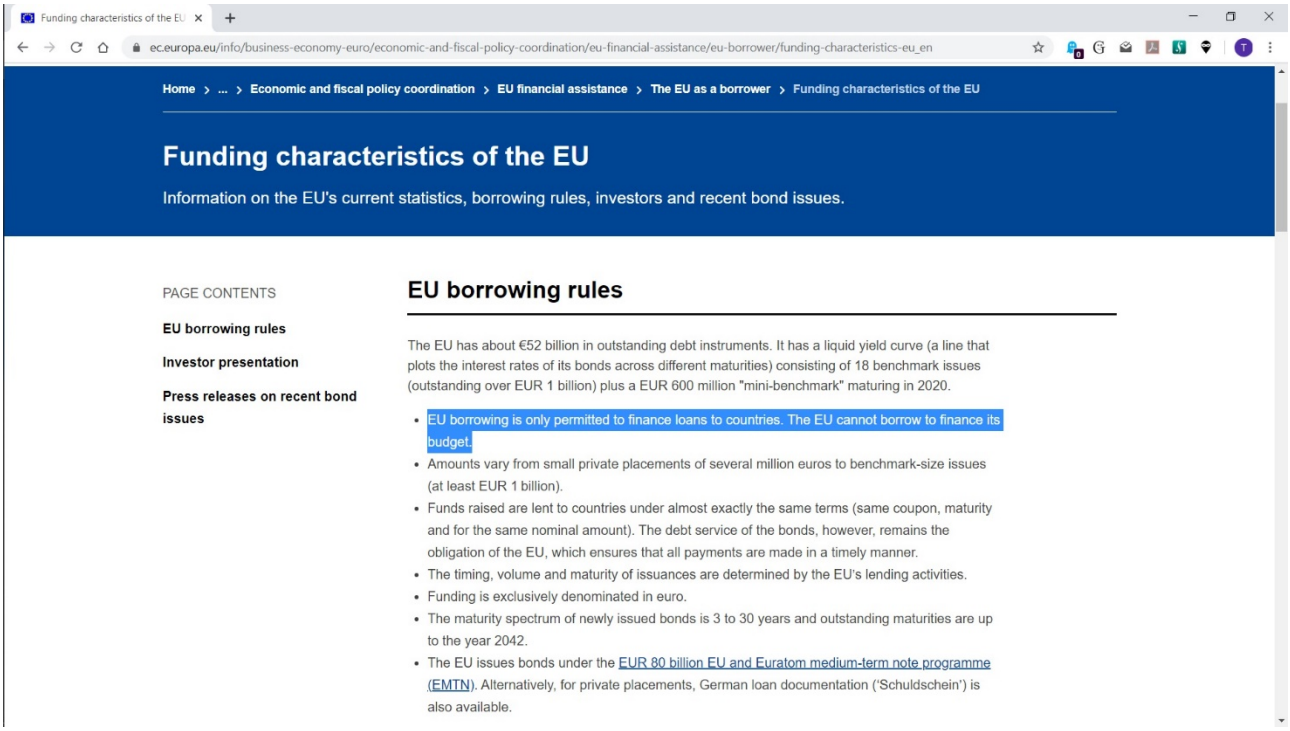
Kuten olen lausunnossani tuonut esiin, ehdotukset merkitsevät *SEUT 310 artiklan mukaisen tasapainoisen budjetin periaatteesta poikkeamista* sellaisena kuin se on tähän asti ymmärretty. Euroopan unionin perussopimuksen (SEUT) 310 artiklan mukaan unionin ’[t]alousarvioon otettujen tulojen ja menojen on oltava tasapainossa.’ SEUT 310 artiklassa ei ole kysymys laajasta tai epäselvästä yleisestä periaatteesta, vaan yksiselitteisiä kirjanpidollisia termejä sisältävästä perussopimuksen määräyksestä, jonka tulkinta ja tarkoitus on ollut tähän saakka kaikkien tiedossa. Artikla on ollut sisällöllisesti muuttumaton siitä lähtien, kun Suomi liittyi EU:n jäseneksi. Suomen liittymissopimusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 35/1994) mainitaan, että unionin talousarvion menot katetaan unionin tuloilla (maatalous- ja sokerimaksuilla, tullituloilla, arvonlisäveromaksuilla ja bruttokansantulomaksuilla sekä sekalaisilla tuloilla), ja että maksusitoumusmäärärahoilla tulee kattaa koko varainhoitovuoden laillisten velvoitteiden kokonaismäärä. Hallituksen esityksessä korostetaan, että ’arvioitujen tulojen täytyy olla yhtä suuret kuin varainhoitovuoden maksumäärärahat’ (jakso 5.6. Euroopan unionin rahoitus). Ehdotuksessa kuvataan, kuinka talousarvioon otettavien tulojen ja menojen on oltava tasapainon periaatteen mukaisesti tasapainossa: ’Negatiivinen varaus täytyy kattaa joka vuosi ennen vuoden loppua siirroilla muista luvuista, jotta talousarvion lopullinen tasapaino voidaan saavuttaa’ (s. 538). Hallituksen esityksessä huomioidaan, että EU-jäsenyydellä ’on lukuisia vaikutuksia Suomen talouteen’, mutta vaikutuksissa ei mainita unionin kautta tapahtuvaa lainanottoa.

Tämä vastaa myös unionin omien toimielinten tähänastista ymmärrystä SEUT 310 artiklan tulkinnasta. Euroopan unionin neuvoston virallisten verkkosivujen mukaan ’periaate estää unionia rahoittamasta toimintaansa ottamalla lainaa’:[1]



[1] https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/eu-budgetary-system/ , vierailtu 1.6.2020. Lihavointi alkuperäinen.

Vastaava tulkinta löytyy myös komission verkkosivuilta: ’EU borrowing is only permitted to finance loans to countries. The EU cannot borrow to finance its budget’.[2]



Määritelmää on tarkennettu edelleen unionin yleistä talousarviota koskevassa varainhoitoasetuksessa 2018/1046, jonka 17 artiklan sisältää tasapainoperiaatteen määritelmän ja soveltamisalan. Sen 1 kohdan mukaan ’[t] ulojen ja maksumäärärahojen on oltava tasapainossa’ ja 2 kohdan mukaan ’Unioni sekä 70 ja 71 artiklassa tarkoitetut unionin elimet eivät saa ottaa lainaa talousarvion puitteissa’. Sekundäärilainsäädännön muuttaminen on toki sinänsä mahdollista, mutta 17 artiklan funktio vaikuttaisi olevan lähinnä deskriptiivinen: se kuvaa, mitä SEUT 310 artiklassa tarkoitettu tasapainoperiaate merkitsee.

Selvää on, että tähän saakka jopa unionin keskeiset toimielimet itse ovat pitäneet komission ehdotuksessa esitettyä mallia oikeudellisesti mahdottomana. Määräyksestä poikkeamista ei ole ehdotuksessa selitetty millään tavalla. Komission ehdotuksessa viitataan ainoastaan SEUT 310 artiklan 4 kohtaan. Perussopimuksen määräystä on ilmeisesti käytännössä tarkoitus kiertää niin, että unionin markkinoilta lainaamat 750 miljardia euroa määriteltäisiin EU:n varainhoitoasetuksen tarkoittamaksi ”ulkoiseksi käyttötarkoitukseensa sidotuksi tuloksi”. Toisin sanoen *velaksi saadut rahat määriteltäisiin tuloksi, ja tällä tavoin saataisiin tulot ja menot tasapainoon*. Jos SEUT 310 artiklan tarkoituksena ei ollut estää juuri tämänkaltaista velanottoa, on epäselvää mikä muu sen tarkoitus on voinut olla.

SEUT 311 artikla velvoittaa unionin hankkimaan toimintaansa tarvittavat varat. Yhdessä vilpittömän yhteistyön periaatteen (SEU 4 artikla) kanssa se luo myös epäsuoran oikeudellisen takauksen

[2] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/eu-borrower/funding-characteristics-eu_fi . Vierailtu 3.6.2020.

unionin toiminnalle. Unionin velkaa ei perinteisesti ole tilastoitu jäsenvaltioiden velaksi, mikä on houkutteleva piirre jo valmiiksi korkeasti velkaantuneiden jäsenmaiden näkökulmasta. Perusopimuksissa unionia myös kielletään antamasta 'säädöksiä, joilla saattaa olla huomionarvoisia vaikutuksia talousarvioon, ellei se esitä vakuuksia sille, että näistä säädöksistä aiheutuvat menot voidaan rahoittaa unionin omilla varoilla ja 312 artiklassa tarkoitettua monivuotista rahoituskehystä noudattaen'. Ehdotus on täten ongelmallinen myös muiden varainhoitoa koskevia määräysten kuin SEUT 310 artiklan kannalta.

Unionin aikaisempi lainanotto

SEUT 310 artikla ei kiellä unionin velanottoa kategorisesti. Sen mukaan unionin talousarvioon otettujen tulojen ja menojen on oltava tasapainossa. Täten *määräys kieltää unionin toimintaan liittyvien kulujen rahoittamisen velaksi.*

Unionilla on jo nyt joitakin kymmeniä miljardeja velkaa. Valtaosa tästä velasta (52 mrd euroa toukokuussa 2020) on otettu lainamuotoisen taloudellisen avun myöntämiseksi jäsenvaltioille ja EU:n ulkopuolisille maille.[3] Näistä järjestelystä suurin on Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi (ERVM),[4] jonka puitteissa unioni rahoitti Irlannin ja Portugalin tukiohjelmia. Asetuksen 2 artiklan mukaan

> *1. Tässä asetuksessa tarkoitettu unionin taloudellinen apu myönnetään kyseiselle jäsenvaltiolle* ***lainan tai luottojärjestelyn*** *muodossa.*
>
> *Tätä varten komissiolla on valtuudet sopia Euroopan unionin puolesta neuvoston 3 artiklan nojalla tekemän päätöksen mukaisesti pääomamarkkinoilta tai rahoituslaitoksilta otettavista lainoista.*
>
> *2. Tämän asetuksen nojalla jäsenvaltioille myönnettävien lainojen tai luottojärjestelyjen pääoma* ***rajoitetaan omien varojen enimmäismäärän mukaisten maksumäärärahojen liikkumavaraan****.*

Kyse on lainoista, joita on voitu nostaa 60 mrd euroon saakka. Jos jompikumpi ERVM:n tukea saaneista valtioista laiminlöisi velkansa takaisinmaksun, unioni voisi kerätä velanhoitoon tarvittavat varat muilta jäsenvaltioilta omien varojen enimmäismäärään asti.

SEUT 143 mahdollistaa nimenomaisesti maksutaseavun antamisen euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioille. Artiklassa mainitaan yhtenä keinona nimenomaisesti 'rajoitetut luotot muilta jäsenvaltioilta niiden suostumuksella'. Tälle nojautuvan neuvoston asetuksen N:o 332/2002[5] perusteella on lainattu Unkarille, Latvialle ja Romanialle 2008-2010 yhteensä 12,3 mrd euroa, josta

---

[3] COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL AND THE COURT OF AUDITORS CONSOLIDATED ANNUAL ACCOUNTS OF THE EUROPEAN UNION FOR THE FINANCIAL YEAR 2018, COM(2019) 316 final, 57. EU:n ohjelmista on tietoa myös komission verkkosivuilla https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/eu_investor_presentation_en.pdf .

[4] NEUVOSTON ASETUS (EU) N:o 407/2010, annettu 11 päivänä toukokuuta 2010, Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin perustamisesta, ja jossa komissio kerää markkinoilta rahaa käyttäen unionin budjettia vakuutena.

[5] Neuvoston asetus (EY) N:o 332/2002, annettu 18 päivänä helmikuuta 2002, järjestelystä keskipitkän ajan rahoitustuen myöntämiseksi jäsenvaltioiden maksutaseille.

Latvialla on maksamatta 200 miljoonaa.[6] Lisäksi EU on tarjonnut makro-rahoitusapua EU:n ulkopuolisille kumppanimailleen, joilla on ollut maksutasevaikeuksia ja joilla on Kansainvälisen valuuttarahaston määrittämä ohjelma.[7]

Myös 20.5.2020 voimaan tulleen SURE-asetuksen nojalla annetaan taloudellista tukea jäsenvaltioille, jotta näillä olisi mahdollisuus kattaa työllisyyden säilyttämisestä aiheutuvat äkilliset kulut. Ensisijaisesti rakennelma nojautuu EU-budjetin marginaalille. Hanke on tarkoitus toteuttaa lainausjärjestelynä, joka rakentuu jäsenvaltioiden takauksille. Näiden avulla unioni voisi laajentaa mekanismin lainakapasiteettia sekä varmistaa unionin vastuiden yhteensopivuuden unionin budjetista aiheutuvien rajoitusten kanssa. Vaikka rahoitusjärjestely ja unionin mahdollisuus antaa rahoitusta tässä tapauksessa osin viime kädessä nojautuukin jäsenvaltioiden antamiin valtiontakauksiin, rahoitus on muodollisesti unionin jäsenvaltiolle antamaa lainaa (PeVL 11/2020 vp). Lausunnossaan valiokunta piti selvänä, että ehdotettujen järjestelyjen johdosta Suomen vastuut kasvaisivat merkittävästi sekä 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. 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. 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. Nämä huomiot ovat merkityksellisiä myös nyt käsiteltävän asian kohdalla.

Kuvatut aikaisemmat järjestelyt eivät ole ongelmallisia SEUT 310 artiklan näkökulmasta. Euroopan kansantalouden tilinpidon järjestelmän (ESA 2010) mukaan luottojen myöntämistä ei katsota julkiseksi menoksi vaan rahoitustransaktioksi, eikä se siten vaikuta tulojen ja menojen tasapainoon.[8] Vastaava periaate sisältyy myös muuhun kansainväliseen sääntelyyn, ja sitä sovelletaan yleisesti myös valtiosääntöoikeudessa.

Pienehkö osa (n. 2 mrd. euroa) unionin veloista on otettu rakennusten hankintaa varten. Velan ottaminen tähän tarkoitukseen on SEUT 310 artiklan valossa ongelmallisempaa kuin luottojen myöntäminen jäsenvaltioille. ESA 2010-järjestelmässä kiinteän omaisuuden hankintamenot tulkitaan julkisiksi menoiksi, ja tämän tulkinnan mukaan kiinteistön osto vaikuttaisi tulojen ja menojen tasapainoon.

[6] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/eu_investor_presentation_en.pdf .
[7] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/international-economic-relations/macro-financial-assistance-mfa-non-eu-partner-countries_fi .
[8] Eurostat, Manual on Debt and Deficit (2016), https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7203647/KS-GQ-16-001-EN-N.pdf/5cfae6dd-29d8-4487-80ac-37f76cd1f012 .

Mahdollisuus kiinteistöjen hankintaan velaksi liitettiin vuonna 2013 unionin varainhoitoasetukseen.[9] Asetuksen 266 artiklan 6 kohdassa todetaan, että 'kiinteistöhankintahanke voidaan rahoittaa lainalla, jonka Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat ennakolta hyväksyneet, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 17 artiklan soveltamista.' Yllä kuvattu 17 artikla käytännössä toistaa SEUT 310 artiklan vaatimuksen tasapainoisesta budjetista. Muutoksen taustalla oli kuitenkin ymmärrettävä syy. Jos velanottoa ei olisi sallittu, SEUT 310 artikla olisi käytännössä ohjannut unionia vuokraamaan toimitilansa omistamisen sijaan, mikä olisi kokonaisuutena kasvattanut kiinteistöistä koituvia kustannuksia omistamiseen verrattuna. Määräyksen tarkoitus oli siis minimoida unionin menoja, ei lisätä niitä, mikä on tavoitteena yhdenmukainen SEUT 310 artiklan 5 kohdan yleisen tavoitteen kanssa: 'Talousarviota toteutetaan moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti'. Merkille pantavaa on myös, että samoin kuin tukiluottoja myönnettäessä, kiinteistöhankinnan yhteydessä unionille syntyy lainan vastineeksi saman suuruinen varallisuuserä.[10]

On siten tulkinnanvaraista, onko unionin tähänastinen käytäntö erityisesti kiinteistöhankintojen velkarahoituksen kohdalla vastannut täysin SEUT 310 artiklan määräyksiä. Arvioitaessa nyt tehtyä ehdotusta tällä ei kuitenkaan ole merkitystä. Pelkkä käytäntö ei EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan 'voi olla perusteena perustamissopimuksen määräyksistä poikkeamiselle'.[11] Aikaisempi 'käytäntö ei voi luoda ennakkotapausta, joka sitoisi yhteisön toimielimiä määritettäessä asianmukaista oikeudellista perustaa'.[12]

SEUT 310 artiklan rajoista

Toisin kuin aikaisemmissa lainanottotilanteissa, unioni ei olisi elpymisrahaston kohdalla ottamassa lainaa rahoitustransaktioita tai reaali-investointia varten vaan rahoittaakseen keskeisiä politiikkojaan. Velkarahalla rahoitettaisiin esimerkiksi 50 mrd eurolla koheesiopolitiikkaa, 30 mrd eurolla ympäristöpolitiikan alaan kuuluvia toimia, 15 mrd eurolla maataloustukia, 15 mrd eurolla rajavalvontaan liittyviä hankkeita.[13] Velkarahalla rahoitettaisiin siten EU:n normaaleja ydintoimintoja. Näillä kohdennuksilla pyritään epäilemättä hankkimaan poliittista hyväksyntää hankkeelle.

SEUT 310 artiklaa koskevien aikaisempien tulkintojen nojalla voisi katsoa, että unionin velanotto on mahdollista, jos unionille syntyy velanottoon liittyvän järjestelyn yhteydessä vastaavan suuruinen varallisuuserä, kuten jäsenvaltioihin kohdistuva sitova vaade. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa näin ei vaikuta käyvän, sillä takaisinmaksusta ei sovita käytännössä muuta kuin että niitä maksetaan EU-budjetista vuodesta 2028 alkaen. Täten rahoituslähteistä sovitaan ensimmäisen kerran vasta seitsemän vuoden päästä neuvoteltavan rahoituskehyksen yhteydessä, ja laina on määrä maksaa pois vuoteen 2058 mennessä.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan esitykseen tulisi tehdä joitakin muutoksia. Neuvottelujen kuluessa tulee etsiä ratkaisuja, joissa avustusmuotoisen tuen suhteellinen osuus elpymisvälineestä

[9] Asetus (2018/1046 unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä.
[10] Yritysten kirjanpidossa investointeja ei tulkita menoiksi niiden hankintavuonna, vaan ne kirjataan menoiksi vuosittain poistoina. Tältä osin unionin tapa käsitellä kiinteistöhankintoja on lähempänä yritysten kirjanpitokäytäntöä kuin valtioiden tilinpitoa.
[11] Asia 68/86 *Yhdistynyt kuningaskunta v neuvosto*, 24 kohta.
[12] Asia C-271/94 *Parlamentti v neuvosto*, 24 kohta.
[13] https://www.bruegel.org/2020/05/new-eu-budget-proposal-the-uncompromised-compromise/ .

pienenee, ja se tulee ensisijaisesti rahoittaa monivuotisen rahoituskehyksen kautta. Välineen koon tulee olla pienempi ja suhteessa jäsenmaille myöhemmin syntyvään maksutaakkaan ja maksutaakan ajalliseen kestoon. Takaisinmaksuajan tulee olla esitettyä 30 vuotta lyhyempi ja rahoitusjärjestelyn tulee noudattaa perussopimuksen tasapainoisen budjetin periaatetta. Jäsenvaltioille tuleva pitkäaikainen budjettisuvereniteetin rajoite tulee pyrkiä rajaamaan mahdollisimman vähäiseksi. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että välineen voimassaoloaika tulee rajata lyhyemmäksi kuin komission esittämä neljä vuotta.

Sinänsä kuvaus ilmentää joitakin yllä kuvattuja oikeudellisia ongelmia, mutta näitä ei avata kirjelmässä mitenkään. Jos kyse olisi lainamuotoisesta rahoituksesta, sitä ei katsottaisi unionin menoksi eikä siihen siten liittyisi ilmeisiä oikeudellisia ongelmia, yllä oleva huomioiden. Lahjamuotoisena avustuksena annettava rahoitus on sekin lähtökohtaisesti ongelmatonta, jos se voidaan rahoittaa rahoituskehyskauden sisällä omien varojen päätöksessä määriteltävillä tuloilla, vaikka rahoituskehyksen niin mittava nosto saattaisi olla poliittisesti ongelmallista. Rahoituskehyskauden pituutta ei ole perussopimuksissa määritelty muutoin kuin että sen tulee olla vähintään viisi vuotta (SEUT 312 artiklan 1 kohta), joten se voi olla pidempikin kuin seitsemän vuotta. Lahjana annettava *ja* velalla rahoitettava rahoitus on kuitenkin automaattisesti ongelmallinen SEUT 310 ja 311 artiklan näkökulmasta, vaikka lahjarahoituksen määrää pienennettäisiin, ja luo juuri sellaisen ennakkotapauksen, jota valtioneuvoston kannan mukaan ei tulisi synnyttää.

Käytännössä selkein oikeudellinen velvoite velan kattamiseen liittyisi jäsenvaltioiden yleisiin velvollisuuksiin unionin jäseninä: SEUT 311 artiklan ja SEU 4 artiklan nojalla jäsenvaltiot ovat viime kädessä vastuussa unionin sitoumusten kattamisesta. Kuten olen aikaisemmassa SURE-asetuksessa koskeneessa lausunnossani todennut, 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 maksaa osuutensa unionin talousarvioon.

Lisäksi omien varojen päätökseen lisättäisiin 6 artiklaan uusi 4 kohta, jonka mukaan unionin jäsenvaltiot vastaavat siitä, että unioni voi täyttää lainanotosta johtuvat velvoitteensa. Mekanismi luo valtiontakauksen: omien varojen päätös sisältää yleistakauksen unionin lainanotolle. 6 artiklan 4 kohdassa valtiontalouden kannalta kyse on perustuslain 82 §:n 2 momentissa tarkoitetusta valtiontakauksesta. Jos EU:n talousarvion määrärahat eivät riittäisi kattamaan lainanotosta johtuvien velvoitteiden hoitamisen, olisi jäsenvaltioiden asetettava tätä varten tarvittavat varat komission käyttöön. Tätä koskevat yksityiskohtaiset säännöt määriteltäisiin SEUT 322 artiklan nojalla annettavilla neuvoston päätöksillä, käytännössä määräenemmistöllä. Komission ehdotuksessa määräystä on perusteltu SEUT 323 artiklalla, jonka mukaan Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio huolehtivat, että unionilla on käytettävissään varoja, joilla se voi täyttää oikeudelliset velvoitteensa kolmansia osapuolia kohtaan. Artiklassa ei ole määritelty, miten

rahoitusvastuu jaetaan jäsenvaltioiden välillä. Tämä tarkoittaa, että siitä sovitaan vasta myöhemmin, neuvoston määräenemmistöllä.

Elpymisrahastoon liittyvät velvoitteet tulevat lisänä Suomen aikaisempiin, jo sovittuihin velvoitteisiin. Valiokunta on korostanut, kuinka ’kokonaisarvio kasvavista vastuista viime kädessä vaikuttaa siihen, voidaanko koronakriisiin liittyviä järjestelyitä pitää perustuslain mukaisina. Valiokunta edellyttää, että jatkossa käsiteltäessä tällaisia EU-jäsenyyteen liittyviä ehdotuksia valtioneuvoston selvityksissä arvioidaan taloudellisia vastuita ja riskejä kumulatiivisesti, huomioiden myös jo päätetyt ja lähiaikoina ennakoitavat, päätettäväksi tulevat asiat’ (PeVL 11/2020 vp, PeVL 12/2020 vp).

Valiokunnan aikaisemman lausuntokäytännön (PeVL 38/2001 vp, s. 5/I,PeVL 7/2003 vp, s. 3—4, PeVL 9/2006 vp, s. 5/I, PeVL 36/2006, PeVL 13/2008 vp) perusteella voi katsoa, ettei ehdotuksissa ole kyse sellaisesta ’unionin tehtäväkentän vähäisestä, tarkistusluonteisesta kehittämisestä unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta’, jonka valiokunta on aikaisemmin katsonut olevan ’sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kanssa’. Kyseessä ei ole ’unionin sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävä kehittäminen’, jota valiokunta on yleensä pitänyt merkityksettömänä täysivaltaisuuden kannalta. Kysymyksessä ei ole ainoastaan tilanne, jota Suomessa ei voitu perussopimuksia ratifioidessa ennakoida. Kysymys on tilanteesta, jota jopa EU:n omat toimielimet (neuvosto ja komissio) ovat viime aikoihin asti pitäneet – ja verkkosivujensa nojalla pitävät yhä - oikeudellisesti mahdottomana. Tällöin kyseessä on nähdäkseni selkeästi perustuslain 94 §:n 2. momentissa tarkoitettu merkittävä toimivallan siirto unionille, joka ylittää unionin oikeuden ’teleologiseen tulkintaan’ ja ’dynaamiseen kehitykseen’ liittyvät tulkintateoriat ja niiden rajat. Näillä tulkintametodeilla on toki merkitystä silloin, jos perussopimusten määräykset ovat väljiä tai jos niitä on tarpeen soveltaa uuteen tilanteeseen, jota sopimuksia laadittaessa ei ole kyetty ennakoimaan. Teleologia soveltuu huonosti tilanteeseen, jossa soveltamisen kohteena on perussopimuksiin sisältyvä, tarkkarajainen määräys, jonka yleinen tulkinta on tiedossa.

Toteutuessaan ehdotukset muuttaisivat unionia sen toimintaa koskevien keskeisten periaatteiden osalta. Unioni ryhtyisi rahoittamaan toimintaansa velaksi, ja sen velkataakka kasvaisi lyhyessä ajassa tasolle, jonka hoitaminen olisi unionin nykyisen tulorakenteen puitteissa vaikeaa tai mahdotonta. Samalla se ottaisi vastuulleen turvata – ja sen jatkossa *odotettaisiin* turvaavan – heikompien jäsenvaltioidensa taloudellisen kestävyyden kriiseissä. Vastuun järjestelmästä kantaisivat viime kädessä jäsenvaltiot yhteisesti. Lisäksi ehdotus rajoittaisi eduskunnan budjettivallan käyttöä vuoteen 2058 saakka. Näistä ehdotuksia on pidettävänä huomattavan ongelmallisina perustuslain näkökulmasta.

Unionin rahoitusta koskevien määräysten keskeistä merkitystä unionin toiminnassa korostaa se, että niihin ei ole mahdollista tehdä muutoksia SEU 48 artiklan 6 kohdan mukaisessa perussopimusten yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä, jota voidaan käyttää EUT-sopimuksen ’kolmannessa osassa olevien, unionin sisäisiä politiikkoja ja toimia koskevien määräysten tarkistamiseksi kokonaan tai osittain’. Tällaisilla muutoksilla ’ei voida lisätä perussopimuksissa unionille annettua toimivaltaa’. Tämä tarkoittaa, että näiden määräysten muuttaminen edellyttää tavanomaisen muuttamismenettelyn soveltamista ja hallitusten välisen konferenssin koolle kutsumista.

Komission yleinen perustelu ehdotuksilleen on se, että tilanne on ’poikkeuksellinen’ ja toisaalta ’tilapäinen’. Tämänkaltainen ajattelu on esillä myös valtioneuvoston kirjelmässä: ’Nyt käsittelyssä oleva elpymiskokonaisuus on kertaluontoinen, poikkeuksellinen ja väliaikainen vastaus nykyiseen

koronaviruksen aiheuttamaan kriisiin eikä se saa muuntua tosiasiassa pysyväksi järjestelyksi.' Ehdotettu rakennelma ei kuitenkaan ole millään tavoin 'tilapäinen'. Se luo rakenteen, jolla unionin toimintaa rahoitetaan velaksi seuraavat 40 vuotta.

Lisäksi on huomattava, että kysymys unionin toiminnan rahoittamisesta on periaatteellinen. Kun uusi tulkinta on kerran hyväksytty, sen soveltaminen on jatkossa helpompaa. Vuoteen 2058 mennessä unioni kokee monta uutta talouskriisiä. Jos suostumuksen epääminen on jo nyt poliittisesti vaikeaa, se on käytännössä mahdotonta siinä vaiheessa kun periaatteellinen ratkaisu on kerran tehty. Siksi ongelma ei poistu pienentämällä summaa tässä vaiheessa.

Omia varoja koskeva neuvoston päätös 'tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti' (SEUT 311 artikla). Perustuslakivaliokunta on käsitellyt kyseistä päätöstä ja siihen liittyvää päätöksentekomenettelyä silloin kun se hyväksyttiin Suomessa ensimmäistä kertaa. Tällöin valiokunta katsoi, että '*eduskunnan suostumus neuvoston päätökseen on tarpeen ja että ehdotus sen hyväksymisestä on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentissa säädetyssä järjestyksessä ja asia ratkaistava yksinkertaisella äänten enemmistöllä*' (PeVL 7/1995 vp). Tämän jälkeen annetuissa omien varojen päätöksen hyväksymistä koskeneissa hallituksen esityksissä on todettu sen kohdentuminen eduskunnan budjettivaltaan ja edellyttävän täten perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan suostumusta, mutta katsottu ettei se sisällä määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.[14] Täten päätökset on hyväksytty yksinkertaisella enemmistöllä.

Huomioiden yllä kuvatut valtiosääntöiset näkökohdat pitäisin perusteltuna, että kun omia varoja koskevaa päätöstä Suomessa hyväksytään, siitä pyydettäisiin eduskunnan työjärjestyksen 38 § 2. momentin nojalla lausunto perustuslakivaliokunnalta, joka voisi tällöin ottaa kantaa säätämisjärjestykseen. Huomioiden yllä käsitellyt näkökohdat pidän sangen mahdollisena, jopa todennäköisenä, että komission ehdotusta muistuttavan ehdotuksen hyväksyminen edellyttäisi perustuslain 94 §:n 2 momentin soveltamista. Valtioneuvoston esittämien muutosten vaikutusta arviointiin on tässä vaiheessa mahdotonta ennakoida.

[14] Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä tehdyn neuvoston päätöksen (2007/436/EY) hyväksymisestä (HE 144/2007); HE 248/2014 Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (2014/335/EU, Euratom) hyväksymisestä