Juha Raitio, OTT, VT
eurooppaoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
PL 4, 00014 Helsingin yliopisto
puh. t. 050-4482737
e-mail: juha.raitio@helsinki.fi

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

Helsinki 10.6.2020

Lausunto: Valtioneuvoston selvitys E 64 EU:n elpymissuunnitelma, MFF+ ja elpymisväline

Perustuslakivaliokunnassa on käsiteltävänä Euroopan komission 27.5.2020 julkistamat EU:n monivuotista rahoituskehystä sekä elpymisrahastoa koskevat esitykset. Tähän liittyen olen saanut kutsun osallistua läsnäolevana perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemiseen keskiviikkona 10.6.2020 klo. 9.00. Tietooni on saatettu vaiteliaisuuspyynnön kohteena oleva selvitysasiakirja E 64/2020 vp. Keskityn lausunnossani tähän minulle tietoon saatettuun asiakirjaan ja kommentoin sitä seuraavassa lausunnossani. Olen vastaavaan asiaan liittyvässä 5.6.2020 allekirjoittamassani lausunnossa Suurelle valiokunnalle taustoittanut komission elpymisvälinettä ja muita asiaan liittyviä kysymyksiä EU-oikeuden kannalta, joten en toista sitä nyt tässä lausunnossa siksi, että minua on pyydetty keskittymään EU:n elpymisvälinettä koskevien ehdotusten tulkintaan suhteessa SEUT 310 artiklaan ja EU:n mahdollisuuteen ottaa velkaa.

1. Säännöspohjasta, lainasta ja avustuksista

Korona-pandemiaa voidaan pitää SEUT 122(2) artiklan[1] tarkoittamana luonnonmullistukseen rinnastuvana syynä. Tätä oikeusperustaa on aikanaan käytetty jopa

[1] Kyseissä kohdassa todetaan seuraavaa: 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

Kreikan velkakriisin hoidossa vuonna 2010, kun asetuksella N:o 407/2010[2] perustettiin Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi. Se on keskeinen oikeusperusta elpymisvälineen taustalla, mutta pelkästään sen varaan tulkintaa ei tule rakentaa.

Syynä on se, että SEUT 310 artiklan mukaan EU:n tulot ja menot arvioidaan kutakin varainhoitovuotta[3] varten ja talousarvioon otettujen tulojen ja menojen on oltava tasapainossa. Tämä ei ole kirjoitettu punnintanormin eli periaatteen muotoon, vaan tämä on selkeä sääntö, vaikka sitä kutsutaankin EU:n budjetin tasapainoperiaatteeksi. Se saa ilmaisunsa myös budjetin varainhoitosääntöjä koskevassa asetuksessa (EU, Euratom) 2018/1046[4], jonka 17 artiklan mukaan tasapainoperiaatteella tarkoitetaan sitä, että budjetin menojen ja maksumäärärahojen on oltava tasapainossa.

Tähän liittyy mainitun 17(2) artiklan mukaan myös unionia sitova lainakielto, jonka mukaan unioni sekä asetuksen 70 ja 71 artiklassa tarkoitetut unionin elimet eivät saa ottaa lainaa talousarvion puitteissa. Varainhoitovuoden ylijäämä otetaan seuraavan varainhoitovuoden talousarvioon tulona ja alijäämä maksumäärärahana. SEUT 311(2) artiklan mukaan unionin talousarvio rahoitetaan kokonaisuudessaan omin varoin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muita tuloja.

Käytännössä unionilla on kuitenkin noin 50 miljardia lainaa, eli miten voidaan väittää, ettei unioni saa ottaa lainaa? Pitää huomata, että olennaista on budjetin tasapainoperiaatteen noudattaminen. Lainaa saa ottaa sellaisia suhteellisen pieniä määriä, jotka eivät johda siihen, että budjetista tulisi alijäämäinen ja tätä alijäämää yritettäisiin kattaa lainalla. Nyt käsillä on niin suuri lainasumma (750 miljardia), että lainakiellon ja budjetin tasapainoperiaatteen vuoksi avustuksista (500 miljardia) syntyvää alijäämää ei voida kattaa EU:n lainanotolla. Kyse on siis siitä, millaisen mittaluokan velkaantumisesta puhutaan. Vastaavasti avustukset on siis kunakin varainhoitovuonna kyettävä kattamaan unionin omin varoin.

---

jäsenvaltiolle unionin taloudellista apua. Neuvoston puheenjohtaja antaa Euroopan parlamentille tiedon tehdystä päätöksestä.

[2] Ks. EUVL, N:o L 118, 12.5.2010, s. 1.

[3] Varainhoitovuosi alkaa SEUT 313 artiklan mukaan tammikuun alusta ja päättyy joulukuun loppuun.

[4] Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta, EUVL, N:o L 193, 30.7.2018, s. 1-122.

Tämä merkitsee sitä, että unionin budjetissa lainanotto ei ole tuloa. Vuoden sisällä annettu avustus käsitellään maksumäärärahana. On kiistatonta, ettei suunniteltua noin 500 miljardin euron suuruista avustusta voida kattaa EU:n omin varoin minään varainhoitovuonna. Konkretisoituna tämä tarkoittaa, että jos unioni päättäisi antaa avustusta vuonna 2020 vaikkapa 200 mrd euroa, niin se käsiteltäisiin vuoden 2020 maksumäärärahana. Tämä avustuksesta seuraava budjetin alijäämä olisi ristiriidassa edellä mainitun budjetin tasapainoperiaatteen kanssa. On huomattava, että ns. IPSAS-kirjanpitosäännöstössä (International public sector accounting standard) EU:n ottamaa lainaa ei käsitellä tuloslaskelmassa, vaan se viedään taseeseen. Samoin EU:n jäsenvaltiolle antama laina kirjataan taseeseen, joka on luettelo saatavista ja veloista. Voidaan kysyä, voiko EU:lla olla jotkin erilaiset kirjanpitosäännöt kuin mitä eurooppalaisilta yrityksiltä vaaditaan sisämarkkinoilla?

Asetelma on Next Generation EU- välineessä se, että kyse on merkittävästä rakenteellisesta uudistuksesta, jota ei voida toteuttaa vuonna 2009 voimaan astuneen Lissabonin sopimuksen järjestelmän kaikki elementit säilyttäen. Esitetty unionin lainanotto ja taloudellisesti mittava avustusjärjestely ovat tästä konkreettinen osoitus. Kun Next Generation EU-väline on määrä saada nopeasti hyväksyttyä, se voi merkitä käytännössä samaa menettelyä kuin millä tavoin Euroopan vakausmekanismin vaatimat uudistukset perussopimusten järjestelmään toteutettiin 2010-luvun alussa. Viittaan SEU 48(6) artiklan ns. yksinkertaistettuun tarkistusmenettelyyn, jonka mukaan yksimielisenä Eurooppa-neuvosto voi unionin sisäisten politiikkojen ja toimien osalta tehdä päätöksen niiden muuttamisesta kokonaan tai osittain. Tämä menettely edellyttää, ettei uudistus lisää EU:n toimivaltaa. Eurooppa-neuvoston päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

2. Huomioita elpymisvälineen kertaluonteisuudesta ja erityinen ongelma

Komission esityksen sävy vaikuttaa olevan lainan takaisinmaksun osalta varsin rohkaiseva. Next Generation EU-välineen on määrä olla kertaluonteinen ja määräaikainen (31.12.2024 asti) hätäinstrumentti (one-off emergency instrument), jota käytetään etukäteen määriteltyihin kriisiin liittyviin vakauttamistoimiin (response and recovery measures). Järjestelyn on tarkoitus toimia niin, ettei jäsenvaltioiden tulisi varautua tekemään merkittäviä

lisäyksiä oman nykyisen maksuosuutensa lisäksi EU:n budjettiin kaudella 2021-27. Olettaisin, että tulevissa neuvotteluissa tätä seikkaa tullaan vielä tarkentamaan.

Kiinnitän huomiota siihen, että on erotettava toisistaan elpymisvälineen kertaluonteisuus ja väliaikaisuus ja sitten se, olisiko mahdollinen poikkeaminen EU:n budjetin tasapainoperiaatteesta kertaluonteista. Suomen kannanotossa todetaan, että käsittelyssä oleva elpymiskokonaisuus on kertaluontoinen, poikkeuksellinen ja väliaikainen vastaus nykyiseen koronaviruksen aiheuttamaan kriisiin. Nähdäkseni komission esityksen perusteella näin voidaan tulkita. Sen sijaan huomattavasti merkittävämpi kysymys on se, miten käy budjetin tasapainoperiaatteen, jos siitä voitaisiin nyt näin mittavilla summilla poiketa. En näe syytä, miksei sama (EU:n velkaantuminen) voisi toistua myöhemminkin, kun pää on kerran avattu. Näen, että etenkin pienten jäsenmaiden intressissä on korostaa budjetin tasapainoperiaatteen sitovuutta.

3. Huomioita valtioneuvoston kanslian perusmuistiosta

Varsin olennaisena linjauksena pidän Suomen ennakkokannassa sitä, että elpymisvälineen tuen lainamuotoisuus tulisi olla lähtökohta. Tämä linja olisi paremmin sopusoinnussa EU:n budjetin edellä kuvatun tasapainosäännön kanssa kuin komission nykyinen avustuksen suureen määrään perustuva ehdotus.

Samalla tavalla EU:n budjetin tasapainosääntöä ("perussopimuksen tasapainoisen budjetin periaate") puolustaa linjaus siitä, että elpymisvälineen koon tulee olla pienempi ja suhteessa jäsenmaille myöhemmin syntyvään maksutaakkaan ja maksutaakan ajalliseen kestoon. Elpymisvälineen voimassaoloajan lyhentäminen komission neljästä vuodesta johonkin muuhun määräaikaan jää linjauksena epämääräiseksi paitsi ajan pituuden myös sen perusteiden vuoksi. Liekö niin, että Suomen oletus pandemian kestosta ja sen aiheuttamasta taloudellisesta shokista on toinen kuin komissiolla on?

4. Miten komissio perustelee esitystään lainaperusteisesta avustuksesta?

Komission kanta perustunee siihen, että elpymisväline mielletään budjetin (rahoituskehyksen) ulkopuoliseksi välineeksi. Tämä perustelu ei ole vakuuttava tai vähintäänkin se jää komission esityksessä varsin hämäräksi ja vaatisi jatkoselvittelyjä.

Tulkitsen, että tähän Suomen kannassa esitetty varauksellisuus komission tulkintaan SEUT 310 ja 311 artikloiden sisällöstä liittyy. Suomen varauksellisuus ilmenee esimerkiksi ReactEU-ohjelman avustusmuotoiseen lisärahoituksen ja etenkin sen lainarahoitteisuuden osalta (s. 3).

Elpymisvälineen osalta oikeusperustaksi on esitetty SEUT 175 (3) artikla[5], joka merkitsee sitä, että komissio esittää elpymisvälineen avustuksia eräänlaisena koheesiorahastojen ulkopuolisena erityistoimena ja joka näin ollen voitaisiin päättää neuvostossa määräenemmistöllä ns. tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. On mielestäni varsin erikoinen tulkinta, jos SEUT 310 artiklan budjetin tasapainoperiaatetta rikkovassa kontekstissa voidaan esittää, että satojen miljardien avustukset voidaan toteuttaa määräenemmistöllä. Kyseenalaistan SEUT 175 artiklan sovellettavuuden nyt käsillä olevaan kontekstiin ja tulkitsen edelleen, että komission esitys vaatisi perussopimuksen muutoksen, joka kohdistuu paitsi SEUT 310 artiklaan myös SEUT 311 artiklaan, jossa edellytetään, että EU:n budjetti rahoitetaan kokonaisuudessaan omin varoin. Olennaista on todeta, että avustus on budjetin varainhoitovuodelle kirjattava meno, mutta velka ei ole tuloa.

5. Johtopäätös

Suomen kantaan on liitetty merkittävä oikeudellinen huomio (s. 6), että jatkokäsittelyssä on huomioitava EU:n varainhoitoa koskevien määräysten, erityisesti SEUT 310 ja 311 artikloiden, noudattaminen. Edellä mainituin perustein yhdyn tähän valtioneuvoston selvityksessä E 64/2020 esitettyyn linjaukseen.

Helsingissä 9.6.2020

Juha Raitio

[5] Ks. SEUT 175(3) artikla: "Jos rahastojen ulkopuoliset erityistoimet osoittautuvat tarpeellisiksi, Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat päättää niistä tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta unionin muussa politiikassa päätettyjen toimenpiteiden soveltamista".