23.2.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Pyydetty lisäselvitys

Asia:

Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä (HE 260/2020 vp)
https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+260/2020

Perustuslakivaliokunta antoi valtioneuvoston selvityksestä lausuntonsa PeVL 16/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on käsitelty EU:n elpymiskokonaisuudesta annettua valtioneuvoston selvitystä, jossa omien varojen päätös on ollut vain osa. Siinä vaiheessa, kun perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa, oli vielä arvioitavana muun muassa komission ehdotuksen suhde unionin perussopimuksen SEUT 310 ja 311 artikloihin.

Sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa, säädösehdotuksia on muutettu merkittävällä tavalla neuvoston oikeudellisen yksikön kannanoton sekä Eurooppa-neuvoston heinäkuun 2020 ylimääräisen kokouksen linjausten mukaisesti. Kannanotossaan oikeudellinen yksikkö katsoi elpymiskokonaisuutta koskevien ehdotusten olevan EU:n perussopimusten mukaisia ja niiden oikeusperustojen olevan asianmukaisesti valittuja edellyttäen, että ehdotuksia täsmennetään oikeudellisen yksikön esittämällä tavalla. Elpymiskokonaisuus toteutetaan unionin toimivallan nojalla EU:n lainsäädäntö- ja toimielinjärjestelmän puitteissa, EU:n normaaleja päätöksentekomenettelyjä ja varainhoidon valvontaan liittyviä menettelyjä noudattaen.

Seuraavassa on esitetty eräitä pääkohtia hallituksen esityksessä olevista seikoista, jotka liittyvät perustuslakivaliokunnan lausuntoon 16/2020 vp sekä lausunnossa olevien seikkojen osalta hallituksen esityksessä esitettyihin vastauksiin (*kursiivilla*).

Oikeusperusta

Perustuslakivaliokunta viittaa lausunnossaan vakiintuneeseen käytäntöönsä, jonka mukaan silloin, kun unionin lainsäädäntöehdotukselle on osoitettavissa selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta unionin perussopimuksista, kysymys ei ole toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä, eikä täten myöskään täysivaltaisuuden rajoituksesta.

Perustuslakivaliokunnan totesi lausunnossaan, että vastuiden suuruuden vuoksi kyseessä vaikuttaa olevan merkittävä eduskunnan budjettivallan rajoite, mutta se ei osana omien varojen järjestelmää sellaisenaan ja yksin tarkasteltuna ole välttämättä täysivaltaisuuden kannalta ongelmallinen. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että komission ehdotukseen liittyy olennaisia määrällisiä ja laadullisia muutoksia unionin toiminnassa, mikä muuttaa arviointitilannetta. Valiokunta huomautti, että unionin perussopimuksissa ei ole osoitettu unionille itsenäistä lainanottovaltuutta.

Omia varoja koskevalla päätöksellä on asianmukainen ja riittävä oikeusperusta SEUT 311 artiklan 3 kohdan määräyksessä Euratom-sopimuksen 106 A artiklalla täydennettynä. Koska päätökselle on osoitettavissa selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta unionin perussopimuksissa, kysymys ei ole toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä. Komission valtuuttamista lainaamaan poikkeuksellisesti pääomamarkkinoilta varoja, jotka käytetään covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi toteutettavien unionin toimien rahoittamiseksi ja joiden takaisimaksu hoidetaan unionin talousarviosta, voidaan pitää omien varojen päätöksen muita säännöksiä täydentävänä, liitännäisenä toimenpiteenä.

Vaikka päätöksellä on selkeä ja kiistaton oikeusperusta unionin oikeudessa, sillä kuitenkin luodaan tosiasiallisesti elpymisvälineen rahoittamiseksi uusi väliaikainen toimintamalli. On kuitenkin käsitteellisesti erotettava toisistaan yhtäältä muodollinen toimivallan siirto ja toisaalta unionin omien varojen päätöksen sisällöstä ja omien varojen määrästä johtuvat tosiasialliset vaikutukset. Päätökseen sisältyvät uudet elementit eivät hallituksen näkemyksen mukaan ole merkittävällä tavalla uusia suhteessa perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin ja EU:n voimassaolevaan lainsäädäntöön ottaen huomioon, että elpymiskokonaisuus toteutetaan unionilla olevan toimivallan nojalla EU:n lainsäädäntö- ja toimielinjärjestelmän puitteissa, EU:n normaaleja päätöksentekomenettelyjä ja varainhoidon valvontaan liittyviä menettelyjä noudattaen. Unionin perussopimuksissa ei nimenomaisesti kielletä lainanottoa talousarvion rahoittamiseksi.

Yhteys valtiosääntöisesti hyväksyttyyn EU-oikeuteen

Perustuslakivaliokunta tuo lausunnossaan esille kriteerit, joiden perusteella se on arvioinut Euroopan unioniin liittyviä vastuusitoumuksia. Perustuslakivaliokunta on finanssikriisin ja viimeksi koronakriisin yhteydessä käsitellessään Euroopan unioniin liittyviä vastuusitoumuksia muotoillut varsin vakiintuneeksi katsottavan opin vastuiden ja budjettisuvereniteetin rajoitusten valtiosääntöoikeudellisista arviointikriteereistä sekä myös taloudellisten kriisien hoidossa käytettävän EU-lainsäädännön suhteesta unionin perustamissopimuksiin. Perustuslakivaliokunnan laajaa käytäntöä on selostettu muun muassa perustuslakivaliokunnan pöytäkirjoissa PeVP 27/2020 vp (6.4.2020) ja PeVP 34/2020 vp (8.5.2020).

Perustuslakivaliokunta piti käsiteltävän asian kannalta merkityksellisenä sen arvioimista, mitä suuruusluokkaa olevat eduskunnan toimivallan rajoitukset voisivat merkitä perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitettua merkittävää toimivallan siirtoa ja toi tässä yhteydessä esiin myös käytäntöään siitä, kuinka tiivis yhteys jo valtiosääntöisesti hyväksyttyyn unionin oikeuteen poistaa valtiosääntöoikeudelliset toimivaltaongelmat.

Perustuslakivaliokunnan mukaan omien varojen päätöksen oikeusperusta, SEUT 311 artikla on asianmukainen. Perustuslakivaliokunta piti pulmallisena elpymisvälineen suhdetta SEUT 310 artiklan 1 kohdan tasapainoisen budjetin periaatteeseen. Perustuslakivaliokunta piti komission esitystä tältä osin periaatteellisesti uuden toimintamallin avaavana ja siten myös erittäin ongelmallisena SEUT 310 artiklan 1 kohdan kannalta. Valiokunta katsoi, että lainamuotoiseen rahoitukseen ei näyttäisi liittyvän vastaavia ongelmia.

Omien varojen päätöksen mukaiset lisämäärärahat covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi ovat poikkeuksellisia ja väliaikaisia luonteeltaan. Lainanotto niiden rahoittamiseksi, omien varojen kokonaismäärän väliaikainen kasvattaminen sekä

jäsenvaltioiden viimesijainen velvollisuus asettaa tarvittaessa varoja komission käyttöön lainanotosta aiheutuvien velvoitteiden täyttämiseksi on rajattu pelkästään covid-19-kriisin hoitoon liittyviin toimiin eli niillä on hyvin rajattu tarkoitus ja asiallinen soveltamisala. Ajallisesti määrärahojen käyttö on rajoitettu siihen, mikä on tarpeen covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi.

Omia varoja koskeva päätös osana elpymispaketin muuta lainsäädäntöä toteutetaan perussopimusten puitteissa ja niiden mukaisesti tavanomaisia unionioikeuden menettelyjä ja välineitä noudattaen. Tämä koskee myös elpymisvälineen rahoitusta lainanotolla, joka on järjestetty omia varoja koskevan päätöksen kautta. Jäsenvaltioiden velvollisuus on varmistaa unionin talousarvion rahoitus, eikä rahoituksen lähteitä ole perussopimuksessa rajoitettu. Jäsenvaltioiden maksuosuudet covid-19-kriisin hoitamiseen liittyvästä rahoituksesta määritellään noudattaen tavanomaisia sääntöjä. Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltion vastuu ei ole luonteeltaan yhteisvastuullinen, vaan yksilöllinen.

Lainarahoituksesta menoihin kohdennettava osuus määritellään varainhoitoasetuksen 21 artiklan mukaisesti ulkoisiksi käyttötarkoitukseen sidotuiksi tuloiksi, jotka eivät muodosta tuloa vuotuisessa talousarviossa. Nämä tulot eivät siten horjuta talousarvion tasapainoa. Myös neuvoston oikeudellinen yksikkö on katsonut, että elpymisvälineen menoja varten otettujen lainojen kanavoiminen meno-ohjelmiin ulkoisina käyttötarkoitukseen sidottuina tuloina ei horjuta tasapainoisen budjetin periaatetta.

Lisäksi ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen rahoitusjärjestely ei myöskään horjuta talousarvion yhtenäisyysperiaatetta eikä toimielinten välistä tasapainoa, erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston asemaa budjettivallan käyttäjinä. Järjestely on edellä kuvatulla tavalla poikkeuksellinen, kertaluonteinen ja väliaikainen, minkä lisäksi vaikutukset toimielinten väliseen tasapainoon on pystytty kompensoimaan riittävästi luomalla menettelyjä, joiden avulla Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat valvoa myös varojen kohdentamista ja jakamista.

Voidaan siten todeta, että lainanotosta saatavien varojen käyttö menojen kattamiseen on toteutettu siten, että järjestely ei horjuta unionin talousarvion tasapainoa, yleiskatteisuutta tai kurinalaisuutta. Järjestely pitää sisällään riittävät takeet menojen rahoittamiselle.

Ottaen huomioon a) päätöksen selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta perussopimuksessa, b) noudatettava päätöksentekomenettely, joka turvaa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet, c) järjestelyn poikkeuksellinen luonne ja väliaikaisuus, d) järjestelyä koskevan sääntelyn yksityiskohdat, joilla huolehditaan toimien rajoittamisesta yksinomaan covid-19 kriisin hoitamiseen, e) riittävät takeet menojen rahoittamiselle, sekä f) instituutioiden välisen tasapainon varmistaminen hallitus katsoo, että omien varojen päätöksellä on yhteys valtiosääntöisesti hyväksyttyyn unionin oikeuteen eikä päätöksellä muuteta unionin kokonaisjärjestelyn luonnetta perustuslain kannalta olennaisella tavalla.

Budjettisuvereniteetista

Perustuslakivaliokunta arvioi asiaa verraten sitä ERVV:n toimivaltuuksien lisäämiseen ja sen varainhankinnalle myönnettävien takausten kokonaissumman korotukseen. Tältä osin

perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota eduskunnan vaikutusmahdollisuuksiin ja yksimielisen päätöksentekomenettelyn merkitykseen asiassa.

Perustuslakivaliokunta arvioi omien varojen päätöksen käsittelyjärjestystä silloisen neuvotteluvaiheen ehdotusten nojalla ja katsoo, että omien varojen päätös näyttäisi vaativan perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitettua 2/3 määräenemmistöä, kun kyse olisi aikaisempaan ja myös unionisopimusten valtionsisäiseen voimaansaattamiseen nähden uudesta ja olennaisesta täysivaltaisuuden rajoituksesta budjettisuvereniteetin osalta ja siinä muutettaisiin unionin kokonaisjärjestelyn luonnetta olennaisella tavalla taikka jos ehdotus koskee perustuslakia. Perustuslakivaliokunnan mukaan käsittelyjärjestyksen arviointi ja eduskunnan asianmukaisen päätöksentekoon osallistumisen turvaaminen edellyttivät vielä huolellista kumulatiivisten kokonaisvastuiden ja -riskien arviointia.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lisäksi erityistä huomiota Suomen EU-vastuiden tarkkarajaisuuteen.

> *Omien varojen päätöksessä säädetyt jäsenvaltioiden vastuut ovat tarkkarajaiset. Omien varojen päätöksen 9 artiklan säännökset käteisvarojen käyttöön asettamisessa ovat täsmentyneet ja tarkkarajaistuneet.*
>
> *Elpymisvälineen lainojen (yhteensä 750 miljardia euroa vuoden 2018 hinnoin) avustusmuotoisen tuen määrä on pienentynyt komission ehdottamasta 500 miljardista eurosta 390 miljardiin euroon ja lainamuotoisen tuen määrä kasvanut komission ehdottamasta 250 miljardista eurosta 360 miljardiin euroon.*
>
> *Edellä mainitun 390 miljardin euron pääoman takaisinmaksun voidaan arvioida lisäävän vuodesta 2028 alkavilla myöhemmillä rahoituskehyskausilla Suomen EU-maksuja noin 210 – 500 miljoonaa euroa (vuoden 2018 hinnoin) vuodessa riippuen lainan pääoman takaisinmaksuajan pituudesta. Lisäksi koroista aiheutuvat menot lisäävät Suomen EU-maksuja joitakin kymmeniä miljoonia euroja vuodessa. Mahdolliset tulevat uudet omat varat voivat vähentää Suomen EU-maksuja. Niiden toteutumismahdollisuuksista ja määristä ei voida tässä vaiheessa antaa arvioita.*
>
> *Päätöksen myötä Suomen vastuut eivät kasva tavalla, joka riskinsä puolesta voisi vaarantaa budjettisuvereniteetin tai Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, joita sillä Suomen perustuslain mukaan on. Omien varojen päätös ei merkitse uutta ja olennaista rajoitusta eduskunnan budjettisuvereniteettiin ottaen erityisesti huomioon omien varojen päätöksen päätöksentekomenettely.*

Jäljempänä on pyritty lisäksi selostamaan omien varojen päätöksen 5 ja 9 artiklojen muutoksia verrattuna komission ehdotukseen ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 16/2020 vp esittämät perustuslailliset huolet.

Jäsenvaltion vastuun tarkkarajaisuus

Komission ehdotuksen keskeinen eduskunnan budjettivaltaa ja –suvereniteettia koskeva kysymys koski jäsenvaltioiden vastuun tarkkarajaista määrittelyä elpymisvälineen osalta. Suomen tavoitteiden mukaisesti elpymisvälineen jäsenvaltiokohtaiset enimmäisvastuut rajattiin tarkasti tilanteessa, jossa jouduttaisiin asettamaan käteisvaroja väliaikaisesti komission käyttöön.

Omien varojen päätöksessä jäsenvaltioiden enimmäisvastuut ovat edelleen täsmentyneet ja tarkkarajaistuneet. Omien varojen päätökseen on otettu omat säännökset siitä, miten jäsenvaltioiden on asetettava käteisvaroja komission käyttöön elpymisvälineen lainanotosta aiheutuneiden unionin velvoitteiden täyttämiseksi. Omien varojen päätöksen 9 artiklan 4 kohdan mukaan, jos talousarvion määrärahat eivät riitä 750 miljardin euron lainanotosta aiheutuvien unionin velvoitteiden täyttämiseen eikä komissio saa muutoin aikaan tarvittavaa likviditeettiä, jäsenvaltioiden on komission viimeisenä keinona asetettava tarvittavat varat komission käyttöön. Omien varojen päätöksen 9 artiklan 5 kohdassa on säännökset siitä, miten komissio voi pyytää jäsenvaltioilta *väliaikaisesti käteisvaroja* mukaan luettuna tilanteessa, jos joku jäsenvaltio ei voisi maksaa omaa osuuttaan. Omien varojen päätöksen 9 artiklan 6 kohdan mukaan käteisvarojen suurin vuotuinen määrä, joka jäsenvaltiolta voidaan pyytää 5 kohdan nojalla, on rajoitettu jäsenvaltion BKTL-perusteiseen suhteelliseen osuuteen omien varojen katon poikkeuksellisesta kasvattamisesta 0,6 prosentilla.

Suomen osalta tämä *vuotuinen lisäpyyntöjen enimmäismäärä* olisi noin 1,4 miljardia euroa.

Elpymisvälineen rahoituksen tarkastelussa tulee erottaa välineen Suomelle aiheuttamat laskennalliset enimmäisvastuut ja EU:n talousarviossa sovitut maksuosuudet. Kansallisessa talousarviossa Suomen maksut EU:lle arvioidaan kunkin vuoden EU:n talousarvion maksujen perusteella. Edellä mainittua laskennallisen, lisäpyyntöihin liittyvän vastuun realisoitumista voidaan pitää hyvin epätodennäköisenä. EU:lla on käytössään eri tasoilla turvamekanismit, joilla varmistetaan, että se maksaa lainansa aina oikea-aikaisesti ja täysimääräisesti. Myös EU:n talousarvioon tilitettävien kansallisten maksuosuuksien oikea-aikaisuuden ja –määräisyyden varmistamiseksi on olemassa sanktiomekanismi viivästyskorkoineen.

Jos jäsenvaltiot laiminlyövät maksujaan unionille, komission on välittömästi ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin maksujen perimiseksi ja huolehdittava siitä, että muiden mahdollisesti lisämaksuosuuksia suorittaneiden jäsenvaltioiden maksuosuudet palautuvat oikealle tasolleen. Vaikka jäsenvaltio tai jäsenvaltiot laiminlöisivät maksujaan unionille, ne eivät siten pääse irti vastuustaan maksuihinsa liittyen.

Elpymisvälineen lainanoton tarkkarajaisuus, avustusmäärän pienentyminen sekä instituutioiden välinen tasapaino

Järjestelyn sääntelyn yksityiskohdilla huolehditaan toimien rajaamisesta yksinomaan covid-19-kriisin hoitamiseen. Avustusmäärä on pienentynyt komission ehdotuksesta, mikä vähentää Suomen vastuita EU-maksuina. Huomiota on kiinnitetty instituutioiden välisen tasapainon varmistamiseen.

Omien varojen päätöksen 5 artiklassa on vahvasti korostettu elpymisvälineen lainanottoon liittyvää hallinnointia sekä neuvoston ja Euroopan parlamentin roolia velanhoidon valvonnassa ja raportoinnissa.

Lisämäärärahojen käyttö on tarkennettu ja tarkasti rajattu elpymisvälineasetukseen ja siinä tarkoitettuun alakohtaiseen lainsäädäntöön (5 artiklan 1 kohdan 1 alakohta).

Avustuksiin käytettävissä oleva enimmäismäärä on pienentynyt 500 miljardista eurosta 390 miljardiin euroon ja lainoihin käytettävissä oleva enimmäismäärä kasvanut 250 miljardista eurosta 360 miljardiin euroon (5 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan b) kohta).

Komission lainavaltuuksia ja lainan takaisinmaksua on täsmennetty ja tarkennettu. Elpymisvälineen 750 miljardin euron lainan osalta uutta nettolainanottoa ei tapahdu vuoden 2026 jälkeen (5 artiklan 1 kohdan 3

alakohta). Jos korkojen maksut mahdollistavat, velan pääoman takaisinmaksu aloitetaan ennen kauden 2021-27 rahoituskehyksen päättymistä (5 artiklan 2 kohdan 2 alakohta). Avustuksiin liittyvien lainojen pääoman takaisinmaksu saa olla enintään 7,5 % vuodessa (5 artiklan 2 kohdan 3 alakohta).

Päätöksen 5 artiklan 3 kohdan uusilla säännöksillä on vahvistettu Euroopan parlamentin ja neuvoston roolia. Komissio antaa säännöllisesti ja kattavasti Euroopan parlamentille ja neuvostolle tietoja velanhoitostrategiansa kaikista näkökohdista. Komissio laatii liikkeeseenlaskukalenterin, johon sisältyvät odotetut liikkeeseenlaskupäivät ja -määrät tulevalle vuodelle, sekä suunnitelman, jossa esitetään odotetut pääoman ja koron maksut, ja antaa sen Euroopan parlamentille ja neuvostolle tiedoksi. Komissio saattaa tämän kalenterin säännöllisesti ajan tasalle.

Toimielinten väliseen sopimukseen on otettu myös määräyksiä elpymisvälineeseen liittyvästä toimielinten välisestä yhteistyöstä. Asiaa on selostettu hallituksen esityksessä sivulla 36.