Peter Nyberg

24.2.2021
Helsinki

Perustuslakivaliokunnan pyytämä asiantuntijalausunto kansalaisaloitteesta koskien kansanäänestyksen järjestämistä EU:n elpymispaketista (KAA 6/2020 vp)

Kansalaisaloite koskee tapaa millä EU:n elpymispakettia on perusteltu, ehdotettu rahoitettavaksi ja sitä miten se vaikuttaa Suomen itsemääräämisoikeuteen. Aloitteen allekirjoittajat katsovat, että paketin koko ja kesto voivat rajoittaa monien tulevien hallitusten toimintaa. Samalla elpymispaketti on EU-perussopimuksen hengen vastainen etenkin sallimalla unionin budjetiin liitetyn elpymispaketin rahoittamista yhteisellä lainalla. Tämä muuttaa EU:n luonnetta kohti velkaunionia ja tiiviimpää integraatiota. Kansalaisilla ei ole ollut tietoa näistä ehdotuksista viime eduskuntavaaleissa, joten hallituksella ei ole valtuutusta niitä nyt hyväksyä ilman erillistä kansanäänestystä.

Allekirjoittajilla on hyvin perusteltu näkemys elpymispaketin luonteesta.

Elpymispaketin julkiset perustelut ovat taloudelliselta osaltaan monelta kohdin heikot. Tuen jakoperusteet eivät pääosin perustu koronaviruksen taloudellisiin seuraamuksiin vaan jo pitkään tiedossa olleisiin talouseroihin. Paketin taloutta elvyttävä vaikutus EU:ssa on pieni eikä sen voida odottaa juurikaan lisäävän esim. Suomen vientiä. Sen Suomen kannalta merkittävät valtiontaloudelliset seuraamukset osuvat tilanteeseen, jossa julkista velkaantumista on ryhdyttävä vähentämään eikä lisäämään.

Elpymispaketti on takaisinmaksujen osalta liitetty osaksi EU:n pitkäaikaisbudjettia ja se ehdotetaan rahoitettavaksi perussopimuksessa tähän saakka kielletyksi tulkitulla unionin ottamalla, vaikkakin muodollisesti budjetin ulkopuolisella lainalla. Perusteluna esitetään tukien jaolle melko merkityksettömäksi osoittautuneen koronan poikkeuksellisuus. Lainan vakuutena toimii jäsenmaiden maksuvelvoite EU-budjetin osalta, mukaan lukien velvollisuus rahoittaa toisten jäsenmaiden mahdollisesti maksamatta jäävä osuus.

Laina on tarkoitus maksaa takaisin 30 vuoden aikana. Jäsenmaiden maksujen nousua on tarkoitus vähentää hyväksymällä EU:lle omia uusia tulonlähteitä (muovimaksu, päästötullit, digitaalivero, rahoitustransaktiovero, yrityssektorilta perittävä maksu tai vero). Uudet tulonlähteet voivat antaa unionille pysyvästi suuremman ja jäsenmaiden myötävaikutuksesta riippumattoman budjetin. Uudet maksut ja verot saattavat ainakin osittain heijastua kansalaisten maksamissa korkeammissa tavaroiden ja palvelusten hinnoissa.

Elpymispaketti on markkinoitu kertaluontoisena, väliaikaisena ja poikkeuksellisena toimenpiteenä. Pitääkö tämä paikkaansa riippuu kuitenkin täysin siitä, käytetäänkö tulevaisuudessakin EU-budjetin rahoituksessa nyt kokeiluna esitettyä perussopimussääntöjen kiertotapaa vai ei. Koska unionissa politiikkaperustelut ovat tarkoitushakuisia, ei ole syytä luottaa tälläkään kertaa annettuihin lupauksiin ja kieliasuihin. Melkein jokainen kriisi voidaan määritellä jollain lailla kertaluontoiseksi. Väliaikaisuus voi elpymispaketin jäljiltä yksinkertaisesti tarkoittaa alunperin ajallisesti rajoitettua hanketta, jolle tarvittaessa voitaneen joustavasti antaa lisäaikaa. Poikkeuksellisuus tarkoittaa valitettavan usein kriisiä, joka on jäänyt virallisesti ennakoimatta ja/tai torjumatta.

Jäsenmaan maksuvelvoitteen tarkkarajaisuus on kyseenalainen. Unionilla on oikeus kääntyä viimeisenä keinona muiden jäsenmaiden puoleen kattaakseen maksukyvyttömän tai -haluttoman jäsenmaan maksuosuus. Järjestely on riittävä vain, jos maksujen puute on tilapäinen. Ei ole

mahdollista vakuuttaa, ettei kolmenkymmenen vuoden aikana esiinny taloudellisia, rahoituksellisia tai poliittisia kriisejä jotka pysyvästi rajoittavat EU:n tulopohjaa.

Viime aikoina on muistutettu, että elpymispaketin tärkeä tavoite myös on EU:n jäsenmaiden solidarisuuden ja yhteenkuuluvuuden vahvistaminen. Tuen antaminen ei kuitenkaan edellytä elpymispaketin liittämistä EU:n budjettiprosessiin. Hankkeiden selkeä erottaminen toisistaan poistaisi myös perussopimuksen kiertotarpeet. Solidaarisuus voitaisiin yhtä hyvin osoittaa lahjoittamalla varoja sitä tarvitseville jollain jäsenmaiden välisellä muulla tilapäisjärjestelyllä. Avustuksia parempia olisivat kuitenkin eräissä tapauksissa lainajärjestelyt EVM:n tai IMF:n johdolla.

Jo esitys sinänsä viittaa siihen, että sen esittäjät haluavat luoda unionin jossa yhteiset velat ja vastuut, tulonsiirrot sekä perussopimuksen uustulkinnat ovat hyväksyttäviä ja myös käytössä. Tämä olisi merkittävä askel kohti fiskaaliunionia yhteisvelkoineen ja tulonsiirtoineen eikä edusta sitä unionia johon Suomen kansalaiset perustellusti uskoivat liittyvänsä neljännesvuosisata sitten. Näin toteutettu käytännön fiskaaliunioni rajoittaisi myös eduskunnan budjettisuvereniteettia vaikeasti ennakoitavalla tavalla. Pakettiehdotus on siten tärkeä EU:n kehitykselle ja olemukselle siitä huolimatta, että kaikki muutokset eivät heti toteudukaan.

Kansalaisaloitteen allekirjoittajien kokemat keskeiset ongelmat poistuisivat, jos eduskunta päättäisi olla hyväksymättä EU-budjettiehdotusta sen nykyisessä muodossa. Tällöin eduskunta välttäisi myös tilanteen, jossa se tulevaisuudessa altistuisi vaatimuksille hyväksyä sarja EU-perussopimusten uustulkintoja. Myös eduskunnan asema Suomen EU-politiikan aktiivisena valvojana ja päätöksentekijänä vahvistuisi.

Kansanäänestykseen liittyy tässä yhteydessä tiettyjä ongelmia. Aikataulu olisi kireä ja aikaa tärkeään ja monimutkaiseen keskusteluun Suomen suhtautumisesta eri EU-vaihtoehtoihin olisi vähän. Kattavia julkisia selvityksiä nimenomaan elpymispaketin vaikutuksista unionin kehitykseen ei toistaiseksi ole. Äänestyskysymyksen muotoiluun saattaisi liittyä tavallistakin suurempi erimielisyys aiheen osittain budjettiteknisen luonteen takia.

Paras vaihtoehto olisi, että eduskunta päättäisi olla hyväksymättä EU-budjetin sen nykymuodossa. Silloin kansanäänestys olisi tarpeeton. Elpymispakettiin verrattavia järjestelmiä voitaisiin tarvittaessa käsitellä uudestaan kun perussopimus on muutettu säädetyssä järjestyksessä.

Vaihtoehtoisesti, jos se osoittautuisi mahdolliseksi, voisi eduskunta päättää poikkeuksellisesti ja kertaluonteisesti alistaa vain tämän päätöksensä hyvin valmistetulle kansanäänestykselle joka varmistaisi päätökselle sen muuten kyseenalaistettavissa olevan legitimiteetin.