HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Berliini 25.9.2023

Eduskunnan suurelle valiokunnalle 27.9.2023

Asiat: E 17/2023 vp Valtioneuvoston selvitys: E-kirje - Komission tiedonanto sekä ehdotukset EU:n monivuotista rahoituskehystä 2021–2027 koskevaksi välitarkistukseksi

U 41/2023 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta asetukseksi Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineen perustamisesta (STEP)

U 38/2023 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi vuosia 2021-2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta annetun neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2020/2093 muuttamisesta (rahoituskehysasetus)

U 22/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista: ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 muuttamiseksi (omien varojen päätös); ehdotus neuvoston asetuksen vuosia 2021-2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta annetun asetuksen muuttamiseksi (rahoituskehysasetus)

Jatkokirjelmä UJ 21/2023 vp – U 22/2022 vp Valtioneuvoston U-jatkokirjelmä komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 muuttamisesta

U 39/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi päästökauppajärjestelmään, hiilirajamekanismiin ja jäännösvoittojen uudelleenkohdentamiseen perustuvien omien varojen käyttöön asettamisessa sovellettavista menetelmistä ja menettelystä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä, sekä ehdotuksesta neuvoston asetukseksi huhtikuun 30 päivänä 2021 annetun asetuksen (EU, Euratom) 2021/768 muuttamisesta Euroopan unionin uusia omia varoja koskevien täytäntöönpanotoimenpiteiden osalta

U-jatkokirjelmä UJ 23/2023 vp - U 39/2022 vp

Eduskunnan suuri valiokunta on pyytänyt lausuntoa useasta valtioneuvoston kirjelmästä, jotka koskevat unionin varojenkäyttöä ja rahoitusta.

Viimeksi unionin rahoitusta koskevia kysymyksiä on käsitelty keväällä 2022 (U 22/2022 vp, SuVL 9/2022 vp), jolloin komissio teki ehdotuksen omien varojen päätöksen muokkaamisesta. Tällöin jo tiedossa oli, että energiakriisin, Ukrainan sodan ja sen seurauksena asetettujen pakotteiden johdosta paine uuden yhteisvelan ottamiseen oli kasvussa samalla kun EU-varoja pyrittäisiin todennäköisesti suuntaamaan osin uudelleen energian hintoihin, puolustusmäärärahoihin ja Ukrainan pakolaisista aiheutuneisiin kuluihin. Tämän jälkeen annetun komission REPowerEU -tiedonannon[1] pohjalta annettiin erinäisiä ehdotuksia, jotka johtivat unionin menojen lisäyksiin ja varojen uudelleen suuntaamiseen. Samalla varojen käyttöön vaikuttavia lainsäädäntöehdotuksia on käsitelty ja hyväksytty Euroopan parlamentissa ja neuvostossa ilman, että samanaikaisesti olisi päätetty myös niiden rahoitukseen liittyvistä kysymyksistä. Asetelmaa voidaan pitää ongelmallisena, ja se on heijastunut esimerkiksi sosiaalisen ilmastorahaston hyväksymiseen.

Omia varoja koskevan ehdotuksen käsittely jäi kesken neuvostossa, joka ei koskaan muodostanut siihen kantaansa. Toukokuussa 2023 Euroopan parlamentti hyväksyi päätöslauselman, jossa se esitti lukuisia kriittisiä näkemyksiä ja koitti kiirehtiä asian käsittelyä.[2] Komissio on nyt tehnyt uuden päivitetyn ehdotuksen omien varojen päätöksen muuttamisesta (COM(2023) 331 final). Käynnissä on myös unionin monivuotisen rahoituskehyksen välitarkastus, johon sisältyy lukuisia uusia rahoitustarpeita (Ukrainan tukiväline, asetusehdotus Euroopan kriittisten teknologioiden kehysvälineeksi). Lisäksi komissio on tehnyt uuden ehdotuksen asetukseksi Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineen perustamisesta (STEP).

Rahoituskehysasetus perustuu SEUT 312 artiklaan, jonka mukaan neuvosto antaa erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen asetuksen yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän. Valtioneuvoston kirjelmästä heijastuu negatiivinen kanta monivuotisten puitteiden avaamiseen (”Komission ehdotus ei ole Suomen tavoitteiden mukainen koska se avaisi rahoituskehyksen ja sisältää huomattavaa lisärahoitusta uudelleenkohdentamisen sijaan”). Perussopimukset eivät kuitenkaan estä rahoituskehysten avaamista – ja siksi voisi kysyä, miksi niitä ei voisi avata, jos ja kun maailma elää. Komission ehdottamat uudet käyttötarkoitukset ovat kuitenkin Suomen kantojen ja hallitusohjelman näkökulmasta osin ongelmallisia.

Lausuntopyynnön kohteena ovat myös kirjelmä U 39/2022 vp ja siihen liittyvä jatkokirje UJ 23/2023 vp. Näiden arvioiminen on kuitenkin jokseenkin vaikeaa huomioiden, että myös valtioneuvoston omat näkemykset vaikuttavat alustavilta. Kirjelmissä lähinnä kuvataan komission ehdotuksen artiklakohtainen sisältö, johon valtioneuvosto suhtautuu alustavan myönteisesti. Sillä ei kuitenkaan vaikuta olevan asiaan varsinaista kantaa, eikä kantaa ole

[1] European Commission, ‘REPowerEU: A plan to rapidly reduce dependence on Russian fossil fuels and fast forward the green transition’ (European Commission, 18 May 2022) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3131 .

[2] Euroopan parlamentin päätöslauselma 10. toukokuuta 2023 aiheesta ”Omat varat: uusi alku EU:n rahoitukselle – uusi alku Euroopalle”, P9_TA(2023)0195.

esitetty myöskään syyskuussa 2023 annetussa jatkokirjeessä. Valtioneuvosto kertoo tarkastelevansa yhä yksityiskohtia ja katsoo käytännössä, ettei ehdotuksiin ole mahdollista ottaa varsinaista kantaa ennen, kun omia varoja koskevat ehdotukset on ensin hyväksytty.

Käsittelen ehdotuksia kootusti yhdessä lausunnossa ja keskityn niiden oikeudellisiin ja institutionaalisiin kysymyksiin. Totean kunnioittavasti seuraavan.

Omat varat

SEUT 311(3) artiklan mukaan neuvosto voi ottaa käyttöön uusia omien varojen luokkia tai poistaa olemassa olevan luokan. Määräys on avoin: unionilla on laaja toimivalta päättää omien varojen järjestelmästä, eikä perussopimuksissa rajoiteta sitä, mitä omat varat voisivat olla. Määräystä tasapainottaa se, että omien varojen päätös tulee voimaan vasta kun se on hyväksytty jäsenvaltioissa erikseen niiden valtiosäännössä määriteltävien menettelyjen ja vaatimusten mukaisesti. On harvinaista, että omien varojen päätös avataan rahoituskehyskauden aikana. Edellisellä rahoituskehyskaudella näin ei tapahtunut kertaakaan. Toisaalta monivuotisten puitteiden yhteydessä tehty linjaus uusien omien varojen käyttöönotosta merkitsee automaattisesti sitä, kehykset avataan, ja tämä tunnustetaan jo toimielinten välisessä sopimuksessa, talousarvioyhteistyöstä, johon sisältyy myös uusia omia varoja koskevia sääntöjä[3] ja joka sisältää tarkemman suunnitelman uusien omien varojen käyttöön ottamiseksi rahoituskehyskauden (2021–2027) aikana.

Sekä komission vuonna 2020 tekemään omien varojen hyväksymistä koskeneeseen ehdotukseen[4] että valtiovarainvaliokunnan sitä koskevaan mietintöön VaVM 1/2021 vp sisältyy selkeä lähtökohta, että omien varojen kasvattaminen oli poikkeuksellinen toimenpide, joka toteutetaan väliaikaisesti ja ainoastaan koronapandemiaan vastaamiseksi. Valtioneuvoston muistion mukaan Suomi suhtautuu avoimesti omien varojen järjestelmän kehittämiseen ottaen huomioon erityisesti elpymisvälineen takaisinmaksun rahoittamiseen liittyvät näkökohdat, jolloin uusilla omilla varoilla voidaan pienentää tarvetta nostaa BKT-pohjaisia rahoitusosuuksia.

Valtioneuvoston muistioissa tarkastelu tehdään ensisijaisesti Suomen maksutaakan ja saannon näkökulmasta. Hyvin vähän huomiota saa se, minkälaisia politiikkatavoitteita uusilla omilla varoilla pyritään tavoittelemaan, vaikka nämä toimielinten jargonissa saavatkin suht' paljon tilaa. Valtioneuvosto näkee yhteyden unionin strategisiin tavoitteisiin, mutta korostaa, että unionin toimien tulee tuoda lisäarvoa ja tukea myös Suomen kansallisia intressejä. Muistiossa painottuu jälkimmäinen näkökulma.

Käytännössä kysymys siitä, mitä omia varoja unionille hyväksytään, ei ole oikeudellinen vaan yhtäältä poliittinen ja toisaalta taloustieteellinen kysymys. Toisaalta on selvää, että

[3] Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus, tehty 16 päivänä joulukuuta 2020, talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta sekä uusista omista varoista, mukaan lukien etenemissuunnitelma uusien omien varojen käyttöönottamiseksi, EUVL L 433I , 22.12.2020.

[4] Muutettu ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä, COM(2020) 445 final .

luonnollisten ja oikeushenkilöiden maksutaakkaa ei ole mahdollista loputtomasti lisätä – jos unionin sääntely luo uusia maksuvelvollisuuksia, se kaventaa käytännössä mahdollisuuksia kerätä veroja kansallisella tasolla. Tämä tarkoittaa, että uusilla omilla varoilla on myös epäsuoria kansallisia budjettivaikutuksia.

Talousarvioyhteistyöstä tehdyssä toimielinten välisessä sopimuksessa toimielimet tunnustavat ”sen Euroopan unionin elpymisvälineeseen liittyvän viitekehyksen tärkeyden, jossa uudet omat varat olisi otettava käyttöön”. Sopimuksen mukaan:

> *E. Euroopan unionin elpymisvälineen takaisinmaksuun liittyvät unionin talousarviosta maksettavat menot eivät saisi johtaa ohjelmiin liittyvien menojen tai investointivälineiden varojen perusteettomaan vähentämiseen monivuotisessa rahoituskehyksessä**. On myös suotavaa lieventää jäsenvaltioille aiheutuvia BKTL:oon perustuvien omien varojen lisäyksiä**.*
> *F. Tämän vuoksi ja lisätäkseen Euroopan unionin elpymisvälineen takaisinmaksusuunnitelman uskottavuutta ja kestävyyttä toimielimet pyrkivät siihen, että **otetaan käyttöön riittävät uudet omat varat odotettuja takaisinmaksuun liittyviä menoja vastaavan määrän kattamiseksi**. Yleiskatteisuuden periaatteen mukaisesti tämä ei merkitsisi minkään tiettyjen omien varojen korvamerkitsemistä tai sitomista tietyn menolajin kattamiseksi.*

Nyt ehdotetut toimet poikkeavat näistä lähtökohdista sikäli, että omia varoja kasvatettaisiin myös mm. vihreään siirtymään liittyvän sosiaalirahaston rahoittamiseksi. Valiokunta on pitänyt tätä ongelmallisena jo aikaisemmin (SuVL 5/2021 vp, SuVL 9/2022 vp). Uusista omista varoista huolimatta Suomen maksuosuus kasvaisi, koska unionin menot ja uudet rahoituskohteet vievät suhteessa enemmän varoja.

Valtioneuvosto painottaa kirjelmässään, että uusia omia varoja koskevien päätösten tulee kuulua jatkossakin jäsenvaltioille. Tältä osin on hyvä huomata, että akateemisessa keskustelussa omia varoja koskevaa päätöksentekomenettelyä on jo nyt pidetty turhan raskaana ja on katsottu, että näistä tulisi voida päättää kevyemmällä päätöksentekomenettelyllä.[5] Kun neuvoston päätöksen käsittely unionissa pysähtyi, käytännössä unionin toimielimissä pohdittiin epävirallisesti jo mahdollisuutta päättää omista varoista ilman yksimielisyyttä ja kansallista käsittelyä edellyttävän omien varojen päätöksen uudistamista. Budjettisuvereniteetin näkökulmasta Suomen on perusteltua pitää kiinni perussopimuksissa nimenomaisesti määritellystä tavasta hyväksyä unionin uudet omat varat ja siitä periaatteesta, että uusia omia varoja ei voi luoda yksin sekundäärilainsäädännöllä. Tämä on tärkeää myös unionin hyvän taloudenpidon kannalta. Lainsäätäjän ei tule hyväksyä lainsäädäntöä, jonka kustannuksiin unionilla ei ole osoittaa varoja. Tämä kysymys on ajankohtainen myös mm. ennallistamisrahaston kustannusten kohdalla.[6]

[5] Bruno de Witte, ‘The European Union’s COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift’ in 58(3) Common Market Law Review (2021), 635 – 682.
[6] Päivi Leino-Sandberg, “Nature Restoration and Fundamental Rights. National budgetary sovereignty as a constraint to EU legislative competence” 17.11.2022 Verfassungsblog, https://verfassungsblog.de/nature-restoration-and-fundamental-rights/ .

Varojen käyttö, ml. STEP-väline

Tarkemmat määräykset varojen käytöstä annetaan unionin sekundäärilainsäädännössä kutakin alaa koskevien oikeusperustojen nojalla.

Valtiovarainvaliokunnan omien varojen päätöstä koskevan mietinnön mukaan ”Ratkaisu on poikkeuksellinen, kertaluonteinen ja omien varojen enimmäismäärien kasvattaminen väliaikaista.” Eduskunnan hyväksymismenettelyn yhteydessä antamien lausumien mukaan,

> *Eduskunta edellyttää, että elpymisväline pidetään poikkeuksellisena ja kertaluonteisena ratkaisuna, järjestely ei toimi ennakkotapauksena eikä Suomi hyväksy vastaavan järjestelyn toistamista tai muuttamista pysyväisluonteiseksi.*

Epäselväksi jää, mitä toistamisella tässä yhteydessä tarkoitetaan. Elpymisvälineen varoja on Ukrainan sodan alkamisen jälkeen jo ohjattu uusiin tarkoituksiin RePowerEU -tiedonannossa esitetyllä tavalla energiasiirtymän toteuttamiseen,[7] ja RRF-asetusta on muutettu tämän mahdollistamiseksi.[8] Vaikka tämä oli monesta syystä perusteltavissa ollut toimi, se teki silti relevantiksi kysymyksen siitä, miten elpymispaketin sisällön muuttaminen ja sen varojen uudelleenohjaaminen tosiasiallisesti eroaa ”vastaavan järjestelmän toistamisesta”, vaikka tämä tapahtuikin olemassa olleen rahoitusjärjestelyn puitteissa. STEP:in myötä jäljellä olevia elpymisvaroja kierrätettäisiin jo toisen kerran.

Unionin toimivallan näkökulmasta merkillepantava on myös se tapa, jolla koheesiopolitiikan ala, jonka piiriin elpymisväline kuuluu, on viime vuosina laajentunut ja laadullisesti muuttunut. [9] Tähän seikkaan ei valtioneuvosto ei ole selvityksissään tässä yhteydessä tai aiemminkaan kiinnittänyt huomiota. Koheesiopolitiikan tavoitteet määritellään SEUT 174 artiklassa seuraavasti:

> *Edistääkseen koko unionin sopusointuista kehitystä unioni kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi.*
>
> *Unioni pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä.*
>
> *Asianomaisista alueista kiinnitetään erityistä huomiota maaseutuun, teollisuuden muutosprosessissa oleviin alueisiin sekä vakavista ja pysyvistä luontoon tai väestöön*

[7] European Commission, ‘REPowerEU: A plan to rapidly reduce dependence on Russian fossil fuels and fast forward the green transition’ (European Commission, 18 May 2022) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3131,

[8] Regulation (EU) 2023/435 of the European Parliament and of the Council of 27 February 2023 amending Regulation (EU) 2021/241 as regards REPowerEU chapters in recovery and resilience plans and amending Regulations (EU) No 1303/2013, (EU) 2021/1060 and (EU) 2021/1755, and Directive 2003/87/EC, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02021R0241-20230301 , Article 21c.

[9] Kts tästä myös Päivi Leino-Sandberg & Peter Lindseth, “How Cohesion Became the EU’s Vehicle for Economic Policy. Tracing the Hidden History of Article 175(3) TFEU”14.8.2023 Verfassungsblog, https://verfassungsblog.de/how-cohesion-became-the-eus-vehicle-for-economic-policy/ .

liittyvistä haitoista kärsiviin alueisiin, kuten pohjoisimpiin alueisiin, joiden väestöntiheys on erittäin alhainen, ja saaristo-, rajaseutu- ja vuoristoalueisiin.

Sekä RRF-väline, RePower että nyt esitetty STEP-väline nojautuvat joko kokonaan tai osittain unionin koheesiotoimivallalle, ja sen sisällä erityisesti koheesiopolitiikan joustolausekkeelle (SEUT 175(3) artikla). Näissä välineissä ei kuitenkaan ole millään tavoin kysymys SEUT 174 TFEU artiklan tarkoittamasta alueellisen kehityksen tasaamisesta. Niiden tavoitteet liittyivät yhtäältä tarpeeseen ehkäistä pandemian kärjistyminen täysimittaiseksi talouskriisiksi velkaantuneissa jäsenvaltioissa, toisaalta toimielinten muihin laajoihin poliittisiin pyrkimyksiin kuten velanottokapasiteetin luominen unionille.

Pandemian jälkeen koheesiopolitiikan oikeusperustat ovat muotoutuneet unionin yleisiksi rahoitusta koskeviksi toimivaltaperusteiksi, joiden nojalla unioni voi rahoittaa käytännössä mitä hyvänsä politiikkatoimia riippumatta siitä, kuuluvatko ne unionin toimivaltaan vai eivät. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut aikaisemmin kehityskulkuun kriittisesti ja korostanut, että

Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotuksen hyväksyminen merkitsisi komission toimivallan kasvamista: komissio arvioisi jäsenvaltion tarpeen saada tukea, päättäisi tuen määrän ja ehdot ja perisi tarvittaessa maksetun tuen takaisin, jos jäsenvaltio peruisi uudistukset viiden vuoden sisällä. Rahallisin kannustein komissio voisi näin ohjata jäsenvaltioita käytännössä millä tahansa kansallisen talous- ja sosiaalipolitiikan alueella. Kun komissio olisi yhä vahvemmin päättämässä tukea saavista uudistuksista, jäsenvaltioiden demokraattisen järjestelmän toiminta saattaisi talouspoliittisessa päätöksenteossa heikentyä. Uudistuksella olisi myös periaatteellista merkitystä, sillä jos ehdotuksen oikeudellinen logiikka hyväksytään, ohjelman kokoa voitaisiin kasvattaa ohjaavan vaikutuksen saavuttamiseksi. [10]

Suuri valiokunta käsitteli rahoitusmallia yksityiskohtaisesti lausunnossaan SuVL 8/2018 vp, jossa se toisti, ”ettei se tue sellaisia EMU:n kehittämiseksi esitettyjä ratkaisumalleja, jotka perustuvat lisääntyvään yhteisvastuuseen tai johtavat jäsenvaltioiden välisiin tulonsiirtoihin ja nykyistä syvempään talouspolitiikan keskitettyyn ohjaamiseen (**SuVL 9/2017 vp**, **SuVL 2/2018 vp**)”. Edelleen valiokunta korosti, että

*Kuten perustuslakivaliokunta (**PeVL 37/2018 vp**) ja valitovarainvaliokunta (**VaVL 10/2018 vp**) toteavat, tuen tarkoitus olisi toimia rahallisena kannusteena jäsenmaille toimeenpanna sellaisia kansallisessa toimivallassa olevia rakenneuudistuksia, joita eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa on pidetty suotavina. Ehdotuksien hyväksyminen merkitsisi käytännössä sitä, että komissio arvioisi tapauskohtaisesti, täyttävätkö jäsenvaltioiden esittämät uudistukset maakohtaisten suositusten tavoitteet. Komissio päättäisi myös rahoituksesta, ja sen tehtävänä olisi varmistaa, ettei uudistuksia peruta viiden vuoden sisällä tuen maksamisesta tai ettei niihin tehdä mainittavia muutoksia. Tarvittaessa komissio voisi periä maksetun tuen takaisin. Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että esitetyn kaltainen keskitetyn ohjauksen malli siirtäisi talouspoliittista valtaa kansallisesta poliittisesta*

[10] PeVL 37/2018 vp.

päätöksenteosta komissiolle. Valiokunta katsoo, että tällainen toimivallan siirto saattaisi heikentää demokraattisen vastuujärjestelmän toimintaa talouspoliittisessa päätöksenteossa.

Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon siitä, että esitetyssä muodossaan tukivälineiden yhtymäkohdat koheesiopolitiikan tavoitteisiin ja vakiintuneisiin varainjakoperiaatteisiin eivät ole ilmeiset. Ehdotuksen mukaan tukivälineestä maksettu tuki olisi muodoltaan suoraa budjettitukea, joka ei olisi kytköksissä koheesiopolitiikan yleisiin tavoitteisiin tai uudistusten todellisiin kustannuksiin, ja se jaettaisiin jäsenvaltioille suhteessa niiden väestöosuuksiin, riippumatta maiden taloudellisesta asemasta tai kehityksestä (ks. ***VaVL 10/2018 vp***, ***TaVL 44/2018 vp****). Asiantuntijakuulemisissa onkin arvioitu, että ehdotuksen koheesiopolitiikkaa koskevat tavoitteet ovat alisteisia ehdotuksen talouspoliittisille tavoitteille.*

*Valtioneuvoston ja perustuslakivaliokunnan tavoin suuri valiokunta pitää ehdotettua oikeusperustaa (SEUT 175 artiklan 3 kohta) ongelmallisena ja edellyttää, että oikeusperustan valintaan liittyvät epäilykset selvitetään huolellisesti. Kuten perustuslakivaliokunta (****PeVL 37/2018 vp****) toteaa, esitettyyn oikeusperustaan liittyy periaatteellisia ja EU:n kehityksen kannalta merkittäviä kysymyksiä, koska talous- ja sosiaalipolitiikka kuuluvat pääosin kansalliseen toimivaltaan, kun taas koheesiopolitiikka kuuluu jäsenvaltioiden ja EU:n jaettuun toimivaltaan.*

Valiokunta palasi aiheeseen myös lausunnossaan SuVL 3/2019 vp jossa se korosti ”tarvetta huolehtia siitä, ettei sääntelyyn sisälly demokraattista legitimiteettiä rapauttavia seikkoja. Rakennepoliittinen päätöksenteko kuuluu EU:n perustamissopimuksen mukaan jäsenvaltioille.” Nämä näkökohdat ovat yhtä lailla relevantteja nyt käsiteltävänä olevien ehdotusten kohdalla.

Valtioneuvosto ei viime vuosina ole kiinnittänyt asiaan huomiota, vaikka sekä sen omat että eduskunnan aikaisemmat kannat tämänkaltaiseen kehityskulkuun ovat olleet äärimäisen kriittisiä. Kehitys ei vastaa sitä tapaa, jolla toimien kannalta keskeistä oikeusperustaa eli SEUT 175(3) artiklaa on tulkittu EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä.[11] Tästä huolimatta ”valtioneuvosto pitää komission ehdotuksia koheesiopolitiikan mukautuksiksi kokonaisuutena lähtökohtaisesti hyväksyttävinä”. Valiokunnan olisi syytä kiinnittää valtioneuvoston kriittistä huomiota tapaan, jolla unionin toimivaltaa nyt käytännössä laajennetaan koheesiopoliittisten toimien laajentuneen tulkinnan kautta. Myös Saksassa valtiovarainministeriö on asettanut asiantuntijaryhmän, jonka tehtäväksi on annettu selvittää koheesiopolitiikan laajentumisen vaikutuksia EU-budjettiin ja sen käyttöön.[12] Toimin itse ryhmän oikeudellisena asiantuntijana.

STEP-ehdotuksessa on useita ongelmallisia elementtejä. Siinä missä koheesiopolitiikan alan toimissa yleisesti on sovellettu jäsenvaltion osarahoitusta, RFF ja sen päälle rakentuneet rahoitusinstrumentit ovat nostaneet EU:n enimmäisrahoitusosuuden 100 prosenttiin, ja näin komissio ehdottaa toimittavan myös STEPin kohdalla. Jäsenvaltion riittävää osarahoitusta on aiemmin pidetty tärkeänä takuuna sille, että EU-rahaa ei suunnata toisarvoisiin projekteihin.

[11] Asia C-166/07, *Parliament* v. *Council,* EU:C:2009:213.

[12] Ausrichtung der Europäischen Strukturpolitik in der nächsten Förderperiode 2028-2035 aus finanzpolitischer Sicht - Reorientation of the European Structural Policy in the next funding period 2028-2035.

Toisaalta STEP esitetään kohdistettavan niihin *jäsenvaltioihin*, joiden BKT per asukas on alle EU:n keskiarvon, mikä jälleen poikkeaa koheesiorahoituksen perinteisestä lähtökohdasta tukea heikosti kehittyneitä *alueita*. Toisaalta ohjelman tavoitteiden näkökulmasta on vaikea perustella, miksi siihen osallistumista ylipäänsä rajattaisiin – eikö tavoitteena tulisi olla tukea parhaita innovaatioita riippumatta siitä, mihin jäsenvaltioon ne sijoittuvat?

EURI-varaus

Komissio esittää uutta EU:n budjetin kehyskaton ulkopuolista varauksenomaista erityisvälinettä, jonka käyttö rahoitettaisiin korotetuilla EU-jäsenmaksuilla. Komissio ei esitä sille enimmäismäärää. Korkomenot ovat nousseet merkittävästi, mutta komissio katsoo, ettei tarvetta ole mahdollista tarkoin ennustaa. Tämä tarkoittaa, että yksittäisen jäsenvaltion vastuille ei ole määritelty laskennallista enimmäismäärää. Asetelma on ongelmallinen valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa, jossa vastuiden tarkkarajaisuudelle on annettu keskeinen merkitys (Esim PeVL 16/2020 vp). Valtioneuvosto käsittelee tätä tulkintakäytäntöä asianmukaisesti kirjelmässään mutta katsoo, että yksimielisyysvaatimus luo riittävät takeet Suomen näkemysten huomioimiselle. Reaalipolitiikassa näin ei aina välttämättä kuitenkaan ole.

Valtioneuvosto katsoo, että elpymispaketin korkomenojen kulut tulisi hoitaa ensisijaisesti varojen uudelleen suuntaamisella. Tämä olisi perusteltua, kun kulut ovat RFF-liitännäisiä, sen sijaan että keksitään RePowerin ja STEPin kaltaisia uusia käyttökohteita elpymispaketin varoille.

Ukrainan tukiväline

Lisäksi komissio ehdottaa Ukrainan tukivälinettä, joka olisi uusi EU-budjetin rahoituskehyksen ulkopuolinen erityisväline, joka rahoitettaisiin korotetuilla EU-jäsenmaksuilla. Lainamuotoinen tuki rahoitettaisiin komission lainanotolla hyödyntäen rahoituskehyksen liikkumavaraa vakuutena. Ehdotuksessa eii kuitenkaan esitetä tarkkaa rahoituksen jakoa avustuksiin tai lainoihin, koska komissio hakee välineen käytössä joustavuutta.

Valtioneuvosto suhtautuu muihin rahoitustarpeisiin varauksellisesti, mutta katsoo, että Ukrainan tukeminen on tärkeää, mikä lienee suomalaisessa yhteiskunnassa laajasti jaettu näkemys. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että lainojen ja avustusten suhde tärkeä, ja tällä on suoraa vaikutusta jäsenvaltion vastuiden tarkkarajaisuuteen, mikä on tärkeää myös valtiosääntöoikeudellisista syistä.

Lisäksi huomiota tulisi kiinnittää myös tapaan, jolla unionin rahoitusta Ukrainan tukivälineen mukaisesti jaettaisiin. Elpymisvälineessä unioni otti käyttöön uuden rahoitusmallin, jossa unionin rahoitusta voidaan jakaa riippumatta rahoitettavan toimen kuluista, ikään kuin palkkiona jäsenvaltion tekemistä lainsäädäntö- tai muista uudistuksista. Rahoitusta ohjataan suunnitelmilla, joissa sovitaan välitavoitteista. Sen lisäksi, että tällainen toimintamalli on

ongelmallinen parlamentaarisen demokratian näkökulmasta,[13] sillä on myös negatiivisia vaikutuksia unionin rahankäytön valvontaan. Euroopan parlamentin CONT-valiokunta[14] ja EU:n tilintarkastustuomioistuin[15] ovat toistuvasti kiinnittäneet huomiota siihen, että EU-varojen käytön seuranta on tämänkaltaisessa rahoitusmallissa äärimmäisen vaikeaa, ellei peräti mahdotonta. Monet jäsenvaltiot kuitenkin tukevat mallia, koska se tarkoittaa niille unionin rahoitusta suhteellisen väljin reunaehdoin käytännössä budjettituen muodossa.

Näistä ongelmista huolimatta vastaava rahoitusmalli on sisällytetty myös sosiaaliseen ilmastorahastoon, ja nyt sitä esitetään toteutettavaksi (joillain muutoksilla) myös Ukraina-välineen soveltamisessa. Tällaisen budjettikäytännön laajentamiseen on syytä suhtautua varauksellisesti. Silloin kun EU:n yhteisiä varoja käytetään, tulisi olla menettelyt ja keinot varmistaa, että vaikutusvallan ostamisen sijaan varat käytetään tehokkaasti, tosiasiallisiin kuluihin ja ensisijaisesti kohteisiin, joiden rahoittamiseen EU:lla on yhteinen intressi. Rahankäytön valvottavuus on erityisen tärkeää silloin, kun rahoituksen kohteena on maa, jolla on tunnetusti suuria haasteita rahankäytön valvonnan ja korruption alalla.

Kriisirahoitus

Komissio korostaa tiedonannossaan, kuinka unioni on vuoden 2020 jälkeen kohdannut ennennäkemättömiä ja odottamattomia kriisejä. Se korostaa myös kasvanutta tarvetta hätäavulle ja humanitaariselle tuelle.

Viime vuosina rahoitusta erilaisiin kriiseihin on usein haettu koheesioinstrumenteista, mikä ei vastaa niiden varsinaista käyttötarkoitusta. Nyt komissio esittää muuttoliikkeeseen liittyviin haasteisiin lisärahoitusta, josta osa sijoitettaisiin rahoituskehyksen ulkopuolelle. Komissio hakee myös rahoituskehysten ulkopuoliselle joustovälineelle lisärahoitusta. Kriisirahoituksen tarve on tullut viime vuosina ilmeiseksi, mutta rahoituskehysten ulkopuolisten välineiden käyttöön on syytä suhtautua kriittisesti (kts alla).

Talousarvion ulkopuoliset toimet

Varainhoitoasetuksen yleiskatteisuusperiaatetta koskevassa 20 artiklassa säädetään, että unionin talousarvion tulojen kokonaismäärän on katettava maksumäärärahojen kokonaismäärä. Pääsäännön mukaan kaikki tulot ja menot merkitään talousarvioon täysimääräisinä, minkä lisäksi talousarvion tulot ja menot on pidettävä erillään toisistaan eikä tuloja saa kytkeä tiettyihin menoluokkiin. Ulkoiset ja sisäiset käyttötarkoitukseensa sidotut

[13] PeVL 37/2018 vp; TaVL 44/2018 vp; SuVL 8/2018 vp.
[14] Kts esimerkiksi CONT-valiokunnan kuuleminen 21.9.2023, https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/committee-on-budgetary-control_20230921-0900-COMMITTEE-CONT .
[15] Special report 21/2022: The Commission's assessment of national recovery and resilience plans; https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR22_21; Special report 07/2023: Design of the Commission's control system for the RRF; https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2023-07 .

tulot eivät kuitenkaan muodosta tuloa vuotuisessa talousarviossa ja ne käytetään tietyn menoerän rahoittamiseen.

EU:n elpymisvälineen avustusmuotoinen tuki (yhteensä 390 mrd. euroa vuoden 2018 hinnoin) on EU:n talousarvion ulkoista käyttötarkoitukseensa sidottua tuloa. Lukuisat viime aikoina tehdyt ehdotukset nojautuvat mallille, jossa määrärahat otettaisiin EU:n budjettiin tällaisina käyttötarkoitukseen sidottuina tuloina ja menoina.[16] Myös asetusehdotus uusiutuvien lentopolttoaineiden käytön edistämisestä (U 50/2021 vp) loisi poikkeuksen omien varojen järjestelmään.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota asiaan EURI-välineen kohdalla ja korostaa, että rahoituskehyksen ulkopuolisia välineitä tulisi olla vain hyvin perustelluissa tapauksissa niin että yleiset menot rahoitettaisiin rahoituskehyksen sitoumus- ja maksumäärärahojen enimmäismäärien puitteissa.

Järjestelmä on ongelmallinen siksi, ettei tällaisia EU-budjetin ulkopuolisia järjestelyitä oteta huomioon rahoituskehyksessä eikä myöskään EU-budjetissa. Täten neuvosto ja parlamentti eivät päätä niistä normaalin talousarviomenettelyn puitteissa,[17] mikä heikentää niiden demokraattisia vastuurakenteita ja talousarvion läpinäkyvyyttä merkittävästi. Valtioneuvosto pitää tätä perustellusti ongelmallisena. Järjestely on ongelmallinen myös perussopimusten keskeisten budjettiperiaatteiden kannalta. SEUT 311 artiklan mukaan ”Kaikki unionin tulot ja menot arvioidaan kutakin varainhoitovuotta varten ja otetaan talousarvioon.” SEUT 312 artiklan mukaan ”Monivuotisella rahoituskehyksellä pyritään takaamaan, että unionin menot kehittyvät hallitusti sen käytettävissä olevien omien varojen rajoissa.” Määräyksillä pyritään avoimen sekä demokratian periaatteita ja hyvää talousarviotapaa noudattavan budjettimenettelyn soveltamiseen EU:ssa. Elpymisrahaston kautta EU:n talousarvion ulkopuolelle on jo nyt siirretty merkittävästi varoja. On ongelmallista, mikäli ’talon tavaksi’ muodostuu näiden järjestelyjen kiertäminen erilaisilla tilinpidollisilla järjestelyillä samalla kuin varainkäytön parlamentaarinen kontrolli vähenee. Kehityskulusta on syytä olla huolissaan.

[16] Päästökauppajärjestelmään liittyvä innovaatiorahaston määrärahat otetaan EU:n budjettiin käyttötarkoitukseen sidottuina tuloina. Meriliikenteen vaihtoehtoisia polttoaineita koskevan FuelEU Maritime –asetusehdotuksen (U 51/2021 vp) seuraamusmaksutulot ohjattaisiin innovaatiorahastolle käyttötarkoitukseensa sidottuina tuloina.

[17] Kts tästä Päivi Leino-Sandberg & Matthias Ruffert (2022). Next Generation EU and its constitutional ramifications: a critical assessment. Common Market Law Review, 59(2), 433- 472; Päivi Leino-Sandberg ja Tapio Raunio, ‘From Bad to Worse: The Continuous Dilemma Facing Parliaments in European Economic and Fiscal Governance’, Government and Opposition (2023), 1–18.