HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Helsinki 13.11.2025

U 48/2025 vp *Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista 1.) ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2028-2034 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta (rahoituskehysasetus); 2.) ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä (omien varojen päätös); 3.) ehdotus Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission väliseksi toimielinten sopimukseksi (toimielinten välinen sopimus talousarvioyhteistyöstä)*

Eduskunnan suurelle valiokunnalle18.11.2025

Olin kuultavana suuressa valiokunnassa 3.10.2025 asiasta E 73/2025 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto sekä ehdotukset vuosia 2028-2034 koskevaksi EU:n monivuotiseksi rahoituskehykseksi; E-kirje. Valiokunta on toivonut täydentävää kirjallista lausuntoa samaan aiheeseen liittyvästä valtioneuvoston U-kirjelmästä U 48/2025 vp. Aikaisempi lausuntoni keskittyi ehdotuksen yleisiin ja oikeudellisiin sekä otsaketta 1 koskeviin kysymyksiin, jotka ovat viime vuosina olleet tutkimukseni keskiössä.[1] Valtioneuvoston U-kirjelmän kannassa erityinen kritiikki kohdistuu lainarahoitteisiin välineisiin. U-kirjelmän mukaan oikeudellisia epäselvyyksiä liittyy myös ehdotettuun CORE- omaan varaan sekä ehdotetun kriisimekanismin myöhempään aktivoimiseen. Totean kunnioittavasti tässä lausunnossani ainoastaan joitakin aikaisempaa lausuntoani täydentäviä näkökohtia liittyen erityisesti valtioneuvoston kantoihin.

Komissio esittää kahta erillistä lainarahoitteista välinettä, kriisimekanismia ja Catalyst Europe -välinettä, jotka pohjautuisivat loans for loans-periaatteeseen. Catalyst Europe -lainavälineen kautta halukkaat jäsenvaltiot voisivat saada lainaa kansallisen ja aluetason

[1] Tästä erityisesti Päivi Leino-Sandberg & Peter Lindseth, *The NGEU Model and the Future of European Integration: Beyond 'As If' Constitutionalism* (painossa, Oxford University Press 2025/2026)

kumppanuusrahaston soveltamiseen liittyvien NRP-suunnitelmiensa toteuttamiseen. Kriisimekanismi voitaisiin ottaa käyttöön tilanteissa, joissa unioni tai jäsenvaltiot kohtaisivat vakavan kriisin, vakavia vaikeuksia tai niiden vakavan uhkan. Välineen soveltamisala olisi yleinen eikä sitä olisi kohdennettu erityisellä tavalla esimerkiksi turvallisuusuhkiin. Välineen rahoittamiseksi komissio lainaisi varoja pääomamarkkinoilta ja lainaisi varoja edelleen ao. jäsenvaltiolle. Lainojen vakuutena toimisi omien varojen katon ja rahoituskehyksen enimmäismäärän välinen liikkumavara.

Kriisimekanismin perustamiseksi omien varojen enimmäismäärää nostettaisiin tilapäisesti 0,25 prosenttiyksikköä. Tämä erilliskorotus kohdennettaisiin yksinomaan tämän välineen lainanotosta aiheutuvien unionin vastuiden kattamiseen. Vaikka allokaation koko ei ole ensisijaisesti oikeudellinen kysymys, 0.25% vuodessa seitsemän vuoden ajan on yhteensä melkein 400 miljardia euroa. Miksi lainavälineen marginaalisia riskejä kattamaan tarvitaan tämänkokoinen allokaatio? Allokaation koko antaa vihjeen siitä, että välinettä ollaan rahoituskehyskauden aikana vivuttamassa johonkin suurempaan tarkoitukseen.

Valtioneuvosto vastustaa esitettyjä, yhteisvelkaan perustuvia uusia lainarahoitteisia investointivälineitä, eli kriisivälinettä ja Catalyst Europe – välinettä. Kirjelmän perusteella ei kuitenkaan ole selvää, vastustetaanko mekanismeja siksi, että niiden rahoittaminen perustuu yhteisvelkaan, vaan siksi että mekanismien käyttötarkoituksia ei pidetä perusteltuina.

Uusien omien varojen lisääminen sinänsä nähdään kirjelmässä osana SEUT 311 artiklan mukaista menettelyä ja tällaisena tavanomaisena unionin toiminnan kehittämisenä. Samoin omien varojen liikkumavaraan nojaava unionin lainanotto nähdään vakiintuneena unionin toimintamuotona, joka perustuu omiin sekundäärilainsäädännön säädöksiin. Toisin kuin nyt voimassa olevassa omien varojen päätöksessä, omien varojen päätösehdotus ei sisällä komissiolle valtuutusta lainata pääomamarkkinoilta varoja ja jakaa näitä varoja avustuksen muodossa.

Hallitusohjelman mukaan ’Elpymisväline oli poikkeuksellinen ja kertaluonteinen ratkaisu, eikä järjestely toimi ennakkotapauksena. Suomi ei hyväksy vastaavan järjestelyn toistamista tai muuttamista pysyväisluonteiseksi.’ Nyt ehdotettujen välineiden kohdalla olisi kuitenkin perusteltua pohtia tarkemmin, miltä osin ne toistavat elpymisvälineen valuvikoja. Keskeisin ero liittyy siihen – minkä valtioneuvostokin toteaa – että uusista välineistä jaettava tuki olisi velkamuotoista. Varojen käyttötarkoituksissa on kuitenkin yhtäläisyyksiä elpymispaketin käyttötarkoituksiin, joita koskeva lainsäädäntökehikko oli aivan liian väljä varmistamaan yhteisten varojen tehokkaan käytön. Tätä kysymystä valtioneuvoston kirjelmässä ei arvioida.

Ehdotetussa kriisimekanismissa komissio voisi ottaa pääomamarkkinoilta lainaa ja lainata sitä edelleen jäsenvaltioille vakavien kriisien, vakavien vaikeuksien tai niiden vakavan uhan seurauksiin puuttumiseksi. Omien varojen päätös sisältäisi kriisimekanismin käyttöön liittyvän yleisen valtuutuksen, ja neuvosto päättäisi sen nojalla mekanismin käyttöönotosta tapauskohtaisesti SEUT 311(4) artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen määräenemmistöllä saatuaan Euroopan parlamentin hyväksynnän. Neuvoston asetuksella hyväksyttäisiin myös lainojen määrä. Käytännössä välinettä ei siis varsinaisesti ilmeisesti olisi tarkoitus ’luoda’ omien varojen päätökseen sisältyvän maininnan lisäksi ennen kuin välineen käyttöönotosta tehdään ehdotus. Tältä osin oikeudellinen mekanismi on poikkeuksellinen.

Lainojen antaminen jäsenvaltioille tai kolmansille maille on vakiintunut osa unionin toimintaa. Tällöin lainanottovaltuudesta on ollut tapana säätää asianomaisessa lainatukea koskevassa säädöksessä, mutta se edellyttää myös muita oikeudellisia järjestelyjä.[2]

Käytännössä joustavin tapa on SEUT 122 artiklaan nojautuvat säädökset, mutta kuten valtioneuvosto tuo esiin, kyseisen oikeusperustan soveltuvuutta erilaisiin ennalta määrittelemättömiin kriiseihin voidaan pitää kyseenlaisena. Komission oikeuspalvelun jäsenten oikeuskirjallisuudessa esittämissä tulkinnoissa tätä on pidetty mahdollisena,[3] vaikka EU-tuomioistuimen *Pringle* -tuomiossa tämänkaltaisiin ratkaisuihin suhtauduttiin kriittisesti.[4] SEUT 122 artiklan mukaisessa menettelyssä Euroopan parlamentin asema on niukka, ja EU-tuomioistuimessa on jo nyt vireillä sen SAFE-asetuksesta nostama kanne.[5]

Nykyinen omien varojen päätös määrittelee lainanoton tarkoitukseksi covid19-kriisiin vastaamisen. Toisaalta käytännössä nykyisen rahoituskehyksen aikana omien varojen päätökseen sisältyneet rajaukset ovat jääneet nimellisiksi, kun unionin varoja on suunnattu uusien kriisien kohdalla uusiin tarkoituksiin (STEP, RePower, koheesiovarojen uudelleen suuntaaminen jopa puolustuspolitiikan tarkoituksiin). Käytännössä tämä on merkinnyt sitä, että kansallisten hyväksymismenettelyjen kautta haettu kate omien varojen päätöksen sisällölle on saanut merkittäviä uudelleentulkintoja unionin lainsäätäjän tavallisessa lainsäätämismenettelyssä antamissa säädöksissä, joissa Euroopan parlamentin asema on SEUT 311(4) artiklan menettelyä vahvempi.

Kuten valtioneuvosto tuo esiin, SEUT 311(4) artiklan soveltaminen nyt esitetyn kaltaisessa tilanteessa on uusi avaus. Tähän asti oikeusperustaa on sovellettu lähinnä tarkentamalla omien varojen päätöksen teknistä soveltamista sekä erilaisia valvontamenettelyjä.[6] Kuten valtioneuvosto esittää, vähintäänkin epäselvää on, voitaisiinko mekanismin aktivointia koskevan päätöksen katsoa olevan siinä tarkoitettu neuvoston täytäntöönpanotoimi huomioiden myös sen, että lainan käyttötarkoitus vakavien kriisien, vakavien vaikeuksien tai niiden vakavan uhan seurauksiin puuttumiseksi on varsin väljästi määritelty ja jättää neuvostolle laajan harkintavallan. Pääomien enimmäismäärä olisi rajattu vain välillisesti lainanotosta syntyvien ehdollisten vastuiden kautta, eikä niiden takaisinmaksulle ei ole omien varojen päätöksessä esitetty takarajaa. Tällöin se ei ole kovinkaan tarkkarajainen, ja edellyttäisi tarkastelua myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa.

Valtioneuvosto korostaa kansallista toimivaltaa verotuskysymyksissä ja suhtautuu erittäin kriittisesti veroluonteisiin uusien omien varojen ehdotuksiin, kuten yli 100 miljoonan euron liikevaihdon yritysten maksuihin perustuvaan uuteen omaan varaan (CORE). Valtioneuvosto

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2024/2509, annettu 23 päivänä syyskuuta 2024, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, 211 artikla.
[3] Kts Calleja, D., Rusche, T.M., Shipley, T., 2024. EU Emergency - Call 122? On the Possibilities and Limits of Using Article 122 TFEU to Respond to Situations of Crisis. Colum. J. Eur. L. 29, 520–560.
[4] Asia C-370/12, *Pringle*, 65 kohta ja 105 kohta et seq.
[5] Asia C-560/25, *Parliament v Council.*
[6] Kts esim Neuvoston asetus (EU, Euratom) 2021/768, annettu 30 päivänä huhtikuuta 2021, Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevista täytäntöönpanotoimenpiteistä ja asetuksen (EU, Euratom) N:o 608/2014 kumoamisesta.

näkemyksen mukaan CORE olisi uusi vero yritykselle. Tämän johdosta ehdotuksen oikeusperusta SEUT 311 ei valtioneuvoston näkemyksen mukaan vaikuttaisi asianmukaiselta.

On selvää, että CORE-ehdotus on komissiolle tapa testata jäsenvaltioiden keräämien perinteisten omien varojen ja yksityisiltä toimijoilta kerättävien verojen rajapintaa. Omien varojen päätöksellä luotaisiin maksuvelvollisuus, joka koostuisi ’yrityksiltä perittävistä vuotuisista maksuista, jotka perustuvat niiden vuotuiseen nettoliikevaihtoon ’ (3 artiklan 1 kohdan b-alakohta). 11 artiklan mukaan nämä omat varat kerättäisiin kuitenkin (muiden omien varojen tapaan) jäsenvaltioiden toimesta, unionin lainsäädännön ja muiden asiaa koskevien sääntöjen mukaisesti.

Ehdotus on herättänyt vastustusta muuallakin kuin Suomessa, ja on selvää, että siihen liittyy muutakin kuin laillisuuskysymyksiä.[7] Perussopimusten rajat ja toimivaltanäkökohdat ovat viime vuosina menettäneet paljon entisestä merkityksestään EU-tason keskusteluissa,[8] ja pelkällä oikeusperustakeskustelulla Suomi tuskin neuvotteluissa menestyy. Samalla on selvää, että jos ehdotus tulisi hyväksytyksi, EU ottaisi samalla merkittävän askeleen kohti EU-tason verotusoikeutta. Kyseessä on paitsi perussopimusten tulkintaan liittyvä, myös merkittävä poliittinen kysymys, jota tulisi pohtia muutenkin kuin oikeudelliselta kannalta.

[7] S van der Vlugt, Can The EU Levy Its Own Taxes? A “Corporate Resource for Europe” (Re)enters A Legal Minefield. Verfassungsblog. 28.7. 2025. URL https://verfassungsblog.de/can-the-eu-levy-its-own-taxes/.
[8] Kts tästä myös EU-tuomioistuimen minimipalkkadirektiiviä koskeva tämänviikkoinen tuomio asiassa C-19/23 *Tanska v Parlamentti ja neuvosto*.