Valiokunnan lausunto PeVL 11/2020 vp– U 12/2020 vp

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) perustamisesta covid-19-epidemian seurauksena (SURE-asetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) perustamisesta covid-19-epidemian seurauksena (SURE-asetus) (U 12/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- finanssineuvos, yksikön päällikkö Marketta Henriksson, valtiovarainministeriö
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Kaarlo Tuori

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio ehdottaa eurooppalaisen väliaikaisen tuen välineen perustamista työttömyysriskien lieventämiseksi koronaviruspandemian aiheuttamien vaikutusten vuoksi.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto uudistaa valtioneuvoston selvityksessä (E 27/2020 vp) esitetyn kannan seuraavasti.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2020 vp

Valtioneuvosto katsoo, että koronaviruksen aiheuttama taloudellinen ja rahoitusmarkkinoiden epävakaus on ollut ennakoimaton ja jäsenmaiden talouspolitiikasta riippumaton kriisi. Kriisin poikkeuksellinen luonne on tarpeellista ottaa huomioon tilanteen hallintaan tähtäävissä päätöksissä. Tässä tilanteessa on markkinareaktioiden ja EU:n yleisen uskottavuuden kannalta tärkeää korostaa poliittista valmiutta tarvittaviin taloudellisiin toimiin, solidaarisuutta ja toisaalta korostaa tarvittavien toimien koordinaation tärkeyttä.

Valtioneuvosto pitää työllisyyden tukemista keskeisenä tekijänä poikkeuksellisesta tilanteesta selviämiseksi mahdollisimman vähäisillä negatiivisilla vaikutuksilla. Korkea työllisyysaste on kestävälle taloudelle tärkeä elementti ja turvaa julkisen talouden rahoituspohjaa myös tulevaisuudessa. Yksilötasolla työelämässä mukanaolo ehkäisee syrjäytymistä ja turvaa toimeentuloa.

Valtioneuvosto suhtautuu uuteen rahoitusvälineeseen avoimesti. Valtioneuvosto on valmis neuvottelemaan esityksen pohjalta korostaen seuraavaa:

1. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että rahoitusväline hyödyntää osin EU:n omien varojen järjestelmän katon ja EU:n monivuotisen rahoituskehyksen katon välistä liikkumavaraa. Valtioneuvosto myös katsoo, että koronavirus voidaan katsoa 122 artiklan tarkoittamaksi poikkeukselliseksi tapahtumaksi, ja artiklan nojalla perustettava rahoitusväline on siten väliaikainen luonteeltaan. Rahoitusvälineen väliaikaisuuden tulisi selkeästi ilmetä asetuksesta, esimerkiksi sisällyttämällä siihen ns. erääntymislauseke (*sunset clause*).

2. Valtioneuvosto edellyttää, että yksittäisen jäsenvaltion kokonaistakausvastuu on selkeästi, tarkkarajaisesti ja yksiselitteisesti rajattu.

3. Valtioneuvosto katsoo, että lainojen myöntämisen tulisi perustua mahdollisimman pitkälle objektiivisiin kriteereihin ja komission harkinta lainan myöntämisessä tulisi olla mahdollisimman vähäinen.

Edellyttäen, ettei asetusluonnos tai takaussopimusluonnos keskeisiltä osin muutu neuvottelujen loppuvaiheessa, valtioneuvosto ei näe esteitä asetusluonnoksen ja takaussopimuksen hyväksymiselle.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) perustamisesta covid-19-epidemian seurauksena (SURE-asetus).

Kysymyksessä on Euroopan unionin puitteissa tehtävä ja sen oikeuteen perustuva tilapäinen tukiväline, jonka avulla mahdollistetaan jäsenvaltioille lisärahoitusta edullisina lainoina. Jäsenvaltio voi saada sen avulla tukea, jos sen julkiset menot ovat kasvaneet koronavirusepidemian vuoksi. Menokasvun tulee liittyä pandemian seurauksena tehtyihin lyhennetyn työajan järjestelyihin ja muihin samantapaisiin kustannuksiin. Lisäksi lainaa olisi saatavilla joidenkin terveyteen liittyvi-

en kustannusten rahoitukseen. Ylimääräinen taloudellinen tuki täydentäisi kansallisia toimenpiteitä ja muita vastaavia rahoituskeinoja.

Unionin on tarkoitus tarjota jäsenmaille yhteensä enintään 100 miljardiin euroon asti lainaa työttömyysriskien lieventämiseksi poikkeustilanteessa. Lainan antamisesta päättäisi neuvosto komission ehdotuksesta ja komission tehtyä arvion jäsenvaltion tilanteesta ja rahoituksen kriteerien täyttymisestä. Neuvosto tekisi rahoitustuen hyväksymisestä päätöksen määräenemmistöllä. Kokonaisuus toteutettaisiin lainajärjestelynä, jonka yhtenä perustana olisivat jäsenvaltioiden tukivälineelle myöntämät takaukset.

Kysymyksessä on tässä vaiheessa perustuslain 96 §:n perusteella eduskunnassa käsiteltävä asia, jossa on jo aikaisemmin annettu E-kirjelmällä eduskunnalle selvitys. Nyt käsiteltävään U-kirjelmään sisältyy selkeä selostus asiasta ja myös valtioneuvoston kanta siihen. Eduskunnalle toimitettua kirjelmää on käsillä olevan asian edistymiseen nähden pidettävä paitsi oikea-aikaisena myös tietosisällöltään varsin asianmukaisena eräin myöhemmin esitettävin varauksin. Kirjelmän jälkeen eduskunnan tietoon toimitettu takaussitoumusluonnos liittyy asiaan olennaisesti, on konkretisoinut asiaa ja ollut asian arvioimiseksi tarpeellinen.

Oikeusperustaksi asetukselle on kirjelmän mukaan kaavailtu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 122 artiklaa. Asetuksesta päätetään neuvostossa määräenemmistöllä. SEUT 122 artiklan 1 kohdan mukaan neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä. Artiklan 2 kohdan mukaan neuvostolla on mahdollisuus myöntää jäsenvaltiolle unionin taloudellista apua, jos poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ovat aiheuttaneet tuolle jäsenvaltiolle vaikeuksia tai vakavasti uhkaavat aiheuttaa sille suuria vaikeuksia. Tällainen olisi esimerkiksi luonnonmullistus.

Perussopimukset antavat täten unionille toimivallan myöntää tapauskohtaista taloudellista apua jäsenvaltiolle, jolle luonnonkatastrofit tai poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ovat aiheuttaneet vaikeuksia tai vakavasti uhkaavat aiheuttaa suuria vaikeuksia. Pandemian voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä katsoa rinnastuvan tällaiseen tilanteeseen. SEUT 122 artiklan 1 kohta sisältää mahdollisuuden päättää "jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä". Kysymyksessä on kyseisen artiklan mukaan oltava nimenomaan unionin antama taloudellinen apu (ks. Unionin tuomioistuimen ratkaisu, C-370/12, Pringle, 115—116 kohta). Vaikka rahoitusjärjestely ja unionin mahdollisuus antaa rahoitusta tässä tapauksessa osin viime kädessä nojautuukin jäsenvaltioiden antamiin valtiontakauksiin, rahoitus on muodollisesti unionin jäsenvaltiolle antamaa lainaa.

Siltä osin kuin asetuksen tarkoittama järjestely edellyttää toteutuakseen jäsenvaltion antamaa valtiontakausta, asia palautuu Suomen perustuslain osalta budjettivaltaa ja siinä nimenomaan valtiontakausta ja valtiontakuuta koskevaksi tarkasteluksi.

Valtiontaloutta koskevien säännösten kannalta asiassa on kysymys perustuslain 82 §:n 2 momentissa tarkoitetusta valtiontakauksesta ja valtiontakuuta koskevasta sääntelystä ja sen soveltamisesta. Valtiontakauksella tarkoitetaan sitoutumista vastuuseen toisen velasta ja valtiontakuulla sitoutumista korvaamaan tietystä toiminnasta aiheutuvat tappiot tai menetykset. Tällainen takaus

voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Ilmaisu kattaa suostumuksen antamisen myös lakimuodossa, jolloin kyse on lähinnä yleisvaltuuksien antamisesta tietynlaisten takauksien myöntämiseen (ks. HE 1/1998 vp, s. 135).

Valtiontakauksen kannalta on tärkeää ja eduskunnan päätöksenteon kannalta välttämätöntä tietää, mikä on valtiontakauksen määrä. Siltä kannalta on keskeistä tietää, samastuuko takaussitoumuksen määrä kokonaistakausvastuuseen, toisin sanoen kattaako valtion takaussitoumus kaikki valtiontakaukseen mahdollisesti liittyvät liitännäiserät ja kulut (PeVL 3/2012 vp ja PeVL 5/2011 vp).

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että kun eduskunnan budjettivallan rajoituksia selvitetään valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, Euroopan rahoitusvakauden turvaamiseen liittyviä Suomen taloudellisia vastuita tulee tarkastella kokonaisuutena (PeVL 25/2011 vp ja PeVL 3/2012 vp). Vastuita arvioitaesssa on otettava huomioon paitsi niiden kokonaismäärä myös niiden toteutumisen todennäköisyys (PeVL 3/2013 vp ja PeVP 52/2014 vp). Lisäksi valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on erityistä merkitystä annettava sille, edellyttävätkö lisävastuut Suomen suostumusta ja onko eduskunnalla mahdollisuus osallistua vastuusitoumuksia koskeviin päätöksiin (ks. PeVL 22/2011 vp, PeVL 12/2018 vp). Valiokunta on korostanut riskien arviointia keskeisenä asian valtiosääntöisen arvioinnin kannalta (PeVL 14/2019 vp). Suomen budjettisuvereniteettia tulee suojata mahdollisimman tehokkaasti ja huolehtia siitä, että järjestelyjen erityispiirteiden vuoksi Suomen vastuut eivät kasva.

Valtioneuvoston antaman tiedon mukaan tässä asiassa on takaajana olevan jäsenvaltion takausvastuulle kaikissa olosuhteissa määritelty ehdoton enimmäismäärä, joka kattaa myös ylimääräiset maksuvelvoitteet ja jota ei voi nyt arvioitavan järjestelyn puitteissa missään olosuhteissa ylittää. Suomen osalta jäsenvaltiokohtainen ehdoton enimmäismäärä on 431 740 142 euroa.

Käytännössä selvää on, että ehdotettujen järjestelyjen johdosta Suomen vastuut kasvaisivat merkittävästi. Tämä tapahtuisi kahta kautta: takaussopimuksen ja Suomen EU-jäsenyydestä johtuvan yleisen EU-maksuvelvoitteen kautta. Näistä ensimmäistä koskisi takaussopimuksen mukainen vastuiden enimmäismäärää koskeva katto, toista perussopimusten mukaisen omien varojen järjestelmän yleiset säädökset. Lähtökohtana on, että takaussopimukseen vedotaan vasta, kun omien varojen marginaali on hyödynnetty täysimääräisesti. Tästä ei kuitenkaan saadun selvityksen mukaan ole oikeudellisesti sitovia määräyksiä sopimusluonnoksissa.

Jos yksittäinen jäsenvaltio jättää velvoitteensa hoitamatta, komissio kattaa puuttuvan osuuden ensisijaisesti muilta jäsenvaltioilta jäsenvaltioiden BKTL-osuuden mukaisesti omien varojen katon ja maksukaton välisen liikkumavaran puitteissa. Kompromissiehdotuksen johdanto-osan yhdeksännessä kappaleessa tarkennetaan, että takausjärjestelyn täydentävän luonteen vuoksi komission odotetaan käyttävän EU:n omien varojen järjestelmän katon ja EU:n talousarvion maksumäärärahojen katon välistä liikkumavaraa ennen turvautumista jäsenvaltioiden antamiin takauksiin siltä osin kuin komissio pitää sitä kestävänä ottaen huomioon muun muassa unionin ehdolliset kokonaisvelat. Tämä osuus voisi tilapäisesti ylittyä, mutta osuudet tasataan myöhemmässä vaiheessa. Jäsenvaltioiden antamien takauksien tarve tarkistetaan, jos päästään sopimukseen uudesta omien varojen enimmäismäärästä.

Asiasta ei ole kuitenkaan valtioneuvoston kirjelmän mukaan määräyksiä asetuksen operatiivisessa osassa. Tältä osin on huomattava, että valiokunta on pankkiunionia koskevia ehdotuksia käsitellessään katsonut, että budjettisuvereniteetin suojaamiseen liittyvät määräykset on perusteltua sisällyttää sopimukseen eikä jättää yksistään sopimuksen johdanto-osaan (PeVL 1/2014 vp).

Suomen antamiin takuisiin liittyviin riskeihin vaikuttaa se, että rakennelma nojautuu osin EU-budjetin marginaalille, kuten useat muutkin tämänhetkisessä keskustelussa olevat ehdotukset. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan nykyisen rahoituskehyskauden käynnissä olevana viimeisenä vuonna 2020 maksumäärärahojen enimmäismäärä on 1,01 % EU28 BKTL:sta ja omien varojen enimmäismäärä 1,20 % EU28 BKTL:sta. Tällöin nykykaudella liikkumavaraa on arviolta 20—30 mrd. euroa vuodessa, josta jo sidottu on valtioneuvoston esittämän arvion mukaan neljännes. Uudesta rahoituskehyksestä ei ole vielä sovittu. Täten sangen epäselvää ja kyseenalaista on, onko kyseisessä marginaalissa väljyyttä ehdotusten rahoittamiseen, vai onko viittaus lähinnä symbolinen. Eduskunnan päätöksentekoa varten tarvitaan realistinen arvio siitä, mihin asti marginaali riittää erilaisten takausrahastojen katteeksi.

Toiseksi — ja huomattavasti todennäköisemmin — Suomen vastuut toteutuisivat takausten kautta. Näiden kannalta keskeisin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö liittyy ERVV:en, jota käsitellessään valiokunta korosti, että valtiontalouden kannalta kyse on perustuslain 82 §:n 2 momentissa tarkoitetusta valtiontakauksesta (PeVL 5/2011 vp). Tällainen takaus voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Ilmaisu kattaa suostumuksen antamisen myös lakimuodossa, jolloin kyse on lähinnä yleisvaltuuksien antamisesta tietynlaisten takauksien myöntämiseen (ks. HE 1/1998 vp, s. 135/II). Suomen valtion vastuun yläraja — mukaan lukien ylitakausten kattaminen — tulee määritellä laissa. Samassa yhteydessä valiokunta korosti myös eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamisen merkitystä kaikissa tapauksissa. Lisäksi valiokunta on tarkastellut valtiosäännön kannalta myös takauksen enimmäismäärän euromääräistä lisääntymistä. Valiokunnan mielestä kyseinen määrä on sinänsä merkittävä. Sen vaikutusta käsittelyjärjestykseen on kuitenkin arvioitava paitsi kyseessä olevan eurosumman kannalta myös suhteessa siihen, miten todennäköinen riski on. Valiokunta ei pidä tällaisten riskien toteutumista niin todennäköisenä, että se vaarantaisi Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on. Valiokunta kuitenkin huomauttaa korostaneensa käytännössään paitsi Suomen vastuiden kokonaismäärää myös niiden toteutumisen todennäköisyyttä (ks. PeVL 10/2020 vp).

Sinänsä valtioneuvoston kirjelmä on tältä osin yleispiirteinen eikä anna kovin selkeää kuvaa siitä, kuinka riskialttiina valtioneuvosto pitää tätä valtiontakausta ja mahdollisesti muita käsiteltävänä olevia uusia takauksia.

Kirjelmästä ilmenee, että rahaston tarkoituksena on ensisijaisesti rahoittaa lyhennettyyn työaikaan liittyvää mallia, jollaista Suomessa ei ole käytössä. Epävarmaa näyttää olevan, tulkittaisiinko rahaston tarkoitusta niin, että Suomessa sovellettavaan lomautusmalliin liittyviä kuluja olisi mahdollista rahoittaa SURE-lainoilla. SURE-asetuksen avulla ollaan ilmeisesti luomassa rahastoa, joka ei soveltuisi kaikkien jäsenvaltioiden, kuten Suomen, työttömyysongelmien ratkaisemiseen.

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2020 vp

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että puheenjohtajan ehdotuksen mukaan valtiontakaukset olisivat vapaaehtoisia, mutta rahoitustuki kuitenkin olisi käytettävissä vasta, kun kaikki jäsenvaltiot ovat osallistuneet siihen yhteensä summalla, joka vastaa vähintään 25 prosenttia komission välineelle ehdottamasta kokonaiskapasiteetista (100 miljardia euroa). Kirjelmässä toistetaan, että "rahoitusvälineeseen liittyvien valtiontakausten antaminen on vapaaehtoista ja kuuluu kansalliseen toimivaltaan". Toisaalla kirjelmässä kuitenkin todetaan, että "vaikka rahoitusvälineeseen liittyvien valtiontakausten antaminen on vapaaehtoista ja kuuluu kansalliseen toimivaltaan, olisi rahoitustuki kuitenkin käytettävissä vasta, kun kaikki jäsenvaltiot ovat osallistuneet siihen yhteensä summalla, joka vastaa vähintään 25 prosenttia komission ehdottamasta kokonaiskapasiteetista".

Vaikka takausjärjestely olisi vapaaehtoinen, sen ulkopuolelle jättäytyminen voi siten olla poliittisesti vaikeaa. Lisäksi neuvosto päättää niin asetuksen hyväksymisestä kuin sen perusteella annettavasta rahoitustuesta määräenemmistöllä. Käytännössä takausten antaminen muodostuu vallitsevissa oloissa pakolliseksi.

Valtiontakausten antamisessa on kyse jäsenvaltioille kuuluvan budjettivallan käyttämisestä. Käytännössä järjestelyn kohdalla syntyisi eurobudjetin kaltainen tukijärjestely, joka hyväksyttäisiin määräenemmistöpäätöksellä, mutta joka tosiasiassa toisi jäsenmaille kansalliseen budjettiin vaikuttavia velvoitteita. Valiokunta on arvioinut jäsenmaille voivan syntyä tosiasiallinen velvollisuus rahoittaa valtion budjetista sellaista unionin toimintaa, jota vastaan se on itse äänestänyt (PeVL 38/2018 vp, PeVL 2/2020 vp). Valtiontakauksissa maksuvelvollisuus tulee viiveellä, mutta se vaikuttaa kuitenkin valtion riskeihin ja vastuisiin valiokunnan lausunnoissa eritellyillä tavoilla.

Valtiontakausten antaminen EU-asetuksen toteuttamiseen ei ole asia, josta voidaan oikeudellisesti sitovasti unionin oikeudessa määrätä. Vähintään tulisikin olla niin, että jos on jäsenvaltioita, jotka haluavat ehdotuksen pohjalta edetä, tämä olisi mahdollista, mutta takausten antamisen ei tulisi olla, eikä se edes voisi olla, oikeudellisesti eikä poliittisesti velvoittavaa, ja mekanismi olisi mahdollista käynnistää myös ilman, että kaikki jäsenvaltiot osallistuvat siihen.

Suomessa valtiontakauksen antaminen edellyttää perustuslain 82 §:n 2 momentin soveltamista. Tällainen takaus voidaan antaa vain eduskunnan suostumuksen nojalla. Suostumuksesta tulee ilmetä myös valtiontakausten enimmäismäärä (PeVL 14/2011 vp).

Valtioneuvosto katsoo, että elleivät asetusehdotus tai takaussopimusluonnos keskeisiltä osin muutu neuvottelujen loppuvaiheessa, valtioneuvosto ei näe perustuslaillisia esteitä asetuksen ja takaussopimuksen hyväksymiselle. Perustuslakivaliokunta voi yhtyä tähän käsitykseen.

Perustuslakivaliokunta kuitenkin korostaa, että arviointia vaikeuttaa se, ettei valtioneuvosto ole tarjonnut kokonaisarvioita kaikista koronakriisiin liittyvistä uusista ja ennakoitavista sekä kansallisista että EU-jäsenyyteen kytkeytyvistä taloudellisista vastuista. Kokonaisarvio kasvavista vastuista viime kädessä vaikuttaa siihen, voidaanko koronakriisiin liittyviä järjestelyitä pitää perustuslain mukaisina. Valiokunta edellyttää, että jatkossa käsiteltäessä tällaisia EU-jäsenyyteen liittyviä ehdotuksia valtioneuvoston selvityksissä arvioidaan taloudellisia vastuita ja riskejä kumulatiivisesti, huomioiden myös jo päätetyt ja lähiaikoina ennakoitavat, päätettäväksi tulevat asiat.

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2020 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

> *että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia.*

Helsingissä 7.5.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Leena Meri ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen