

Juha Raitio, OTT, VT
eurooppaoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
PL 4, 00014 Helsingin yliopisto
puh. t. 050-4482737
e-mail: juha.raitio@helsinki.fi

Eduskunta
Suuri valiokunta

Helsinki 8.6.2020

Lausunto: Valtioneuvoston selvitys E 64 EU:n elpymissuunnitelma, MFF+ ja elpymisväline

Suuressa valiokunnassa on käsiteltävänä Euroopan komission 27.5.2020 julkistamat EU:n monivuotista rahoituskehystä sekä elpymisrahastoa koskevat esitykset. Tähän liittyen olen saanut kutsun osallistua läsnäolevana Suuren valiokunnan asiantuntijakuulemiseen maanantaina 5.6.2019 klo. 13.30, koska valiokunnassa linjattiin, että asiantuntijoille tulee saattaa tiedoksi vaiteliaisuuspyynnön kohteena oleva selvitysasiakirja E 64/2020 vp. Keskityn lausunnossani tähän perjantaina 5.6.2020 minulle tietoon saatettuun asiakirjaan ja kommentoin sitä seuraavassa lausunnossani. Olen vastaavaan asiaan liittyvässä 5.6.2020 allekirjoittamassani lausunnossa taustoittanut komission elpymisvälinettä ja muita asiaan liittyviä kysymyksiä EU-oikeuden kannalta, joten en toista tässä nyt tältä osin aikaisemmin kuvaamaani kehityskulkua EU-oikeudessa keväällä 2020.

Huomioita valtioneuvoston kanslian perusmuistiosta

1. Elvytystoimista ja EKP:stä

Suomi toteaa kannassaan, että elpymistoimien kokonaisuudessa on huomioitava jo nyt ehdotetut ja päätetyt mekanismit, kuten SURE-väline ja EVM:n pandemiaturkiväline. Tämä on sinänsä totta, mutta käytännön kannalta on syytä huomioida myös Euroopan

keskuspankin velkakirjojen osto-ohjelmat (PSPP- public sector purchase program ja pandemian vuoksi perustettu PEPP – pandemic emergency purchase program). Ei ole syytä sivuuttaa etenkin tuon PEPP-osto-ohjelman merkitystä, sillä sen kokoa kasvatettiin 4.6.2020 jopa 600 miljardilla niin, että sen yhteissumma on 1350 miljardia tällä hetkellä. Tämä keskuspankkirahoitus ei ole lähtökohtaisesti ristiriidassa SEUT 125 artiklan ns. no bail out-kiellon suhteen, koska kyseessä on pankkien välinen rahaliikenne eli ei EKP:n ja jäsenvaltion. Silti tämä rahamarkkinoilla tapahtuva elvytys vaikuttaa kokonaisuuteen, jossa EU eri keinoin pyrkii pitämään EU:n talouden vakautta yllä kaikissa olosuhteissa.

On huomattava, että tämä EKP:n osto-ohjelmien käyttö voi johtaa yhteisvastuuseen siinä tapauksessa, jos EKP kärsii velkakirjaostoistaan luottotappioita ja ne tulevat jäsenvaltioiden keskuspankeille kunkin jako-osuuden mukaisessa suhteessa vastattavaksi. Tämän vuoksi olen aikaisemmassa 5.6.2020 päivätyssä lausunnossani ja nyt tässä yhteydessä halunnut korostaa, että EKP:n osto-ohjelmien kehitystä ja PSPP-osto-ohjelmaan liittyvää Saksan perustuslakituomioistuimen 5.5.2020 antamaa ns. ultra vires-ratkaisua sekä nyt käsillä olevaa komission ehdotusta ns. elpymisvälineestä tulee tarkastella yhdessä. Ne liittyvät samaan kokonaisuuteen, eli kuinka EU:n markkinoiden vakautta voidaan tukea eri tilanteissa.

Suomen kannanotossa todetaan, että käsittelyssä oleva elpymiskokonaisuus on kertaluontoinen, poikkeuksellinen ja väliaikainen vastaus nykyiseen koronaviruksen aiheuttamaan kriisiin. Nähdäkseni komission esityksen perusteella näin voidaan tulkita.

2. EU:n antaman avustuksen toteuttamisesta lainalla

VNK:n perusmuistiossa todetaan, että monivuotisen rahoituskehityksen tulisi olla ensisijainen väline jäsenvaltioiden koronaviruskriisistä johtuvassa avustusmuotoisessa tukemisessa, sillä rahoituskehys katetaan rahoituskehyskaudella kokonaisuudessaan jäsenmaiden maksuosuuksilla EU-budjettiin.

Tämä on mielestäni tärkeä ja kannatettava linjaus. Tulkitsen tätä niin, että avustukset ovat pandemian kaltaisen luonnonmullistukseen rinnastuvan tapahtuman vuoksi toki oikeudellisesti sallittuja (SEUT 122(2) artikla), mutta Suomen mukaan avustuksen tulisi toteutua EU:n omien varojen puitteissa. Nyt suunnitellun avustusmäärän koko on niin

suuri, etteivät EU:n omat varat riitä sitä kattamaan, joten komissio esittää EU:n varsin huomattavaa velanottoa (750 mrd), josta osa kanavoitaisiin avustuksina jäsenvaltioille.

Tähän liittyen on syytä huomioida Suomen kantaan liitetty merkittävä ja perusteltu oikeudellinen huomio (s. 6), että jatkokäsittelyssä on huomioitava EU:n varainhoitoa koskevien määräysten, erityisesti SEUT 310 ja 311 artikloiden, noudattaminen.

Palaan vielä tähän aivan olennaiseen SEUT 310 artiklassa edellytettyyn EU:n budjetin ns. tasapainoperiaatteeseen, jonka mukaan kunakin varainhoitovuonna budjetin tulot ja menot on oltava tasapainossa. Tämä merkitsee sitä, että EU:n budjetti ei voi olla varainhoitovuonna alijäämäinen eikä siten käytännössä nyt esitetty 750 miljardin euron velanotto voi olla rikkomatta tätä budjetin tasapainoperiaatetta, koska EU:lla ei ole omia varoja noin paljon.

Komission kanta lienee toinen ja perustunee siihen, että elpymisväline mielletään budjetin (rahoituskehyksen) ulkopuoliseksi välineeksi. Tämä perustelu ei ole vakuuttava tai vähintäänkin se jää komission esityksessä varsin hämäräksi ja vaatisi jatkoselvittelyjä. Tulkitsen, että tähän Suomen kannassa esitetty varauksellisuus komission tulkintaan SEUT 310 ja 311 artikloiden sisällöstä liittyy. Suomen varauksellisuus ilmenee esimerkiksi ReactEU-ohjelman avustusmuotoiseen lisärahoituksen ja etenkin sen lainarahoitteisuuden osalta (s. 3).

Elpymisvälineen osalta oikeusperustaksi on esitetty SEUT 175 (3) artikla, joka merkitsee sitä, että komissio esittää elpymisvälineen avustuksia eräänlaisena koheesiorahastojen ulkopuolisena erityistoimena ja joka näin ollen voitaisiin päättää neuvostossa määräenemmistöllä ns. tavallisessa lainsäätämisyksessä. On mielestäni varsin erikoinen tulkinta, jos SEUT 310 artiklan budjetin tasapainoperiaatetta rikkovassa kontekstissa voidaan esittää, että satojen miljardien avustukset voidaan toteuttaa määräenemmistöllä. Kyseenalaistan SEUT 175 artiklan sovellettavuuden nyt käsillä olevaan kontekstiin ja tulkitsen edelleen, että komission esitys vaatisi perussopimuksen muutoksen, joka kohdistuu paitsi SEUT 310 artiklaan myös SEUT 311 artiklaan, jossa edellytetään, että EU:n budjetti rahoitetaan kokonaisuudessaan omin varoin. Olennaista on todeta, että avustus on budjetin varainhoitovuodelle kirjattava meno, mutta velka ei ole tuloa.

Elpymisvälineen tuen lainamuotoisuus olisi avustusmuotoisuutta perustellumpi vaihtoehto, koska otettu ja annettu laina menevät taseeseen ja näin ollen budjetin tasapainoperiaatetta olisi helpompi noudattaa.

Pidän näin ollen Suomen julkisuudessa esitettyä linjausta, ettei komission esitys ole sellaisenaan hyväksyttävissä oikeudellisesti perusteltuna.

3. EU:n omien varojen kehittäminen

Unionin suunnittelema velka olisi määrä maksaa takaisin korotetuilla, tulevilla jäsenmaksuilla ja mahdollisilla uusilla omilla varoilla vuosina 2028-2058. Komissio ehdottaa lisäksi uusina omien varojen lähteinä päästökauppajärjestelmään perustuvia uusia omia varoja, hiilidioksidipäästöjen tullimekanismia, suuryritysten toimintaan perustuvia omia varoja sekä uusia EU:lle maksettavia veroja, eli digitaaliveroa ja muovimaksua. Oikeudellisen arvioinnin osalta olennaista on todeta, että SEUT 311(3) artiklan mukaan neuvosto voi hyväksyä vain yksimielisesti uusia omien varojen luokkia tai poistaa olemassa olevan luokan. Tämä todetaan myös VNK:n perusmuistiossa (s. 13). Tämä yksimielisyyskynnys asettanee käytännössä haasteita tuleville neuvotteluille jäsenmaiden kesken etenkin uusien EU:n verojen säätämisessä. Kun arvioidaan EU:n omien varojen lisäämistarvetta, niin voidaan ottaa huomioon, että unionin tavoitteet ovat viime vuosina lisääntyneet (esim. ilmastonmuutokset aiheuttamat paineet) ja sen myötä myös rahoitustarpeet tavoitteiden toteuttamiseksi.

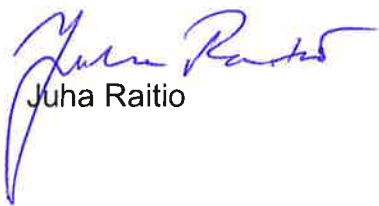
4. Valtiosääntöiset kysymykset

Komission esityksellä on vaikutuksensa eduskunnan budjettivaltaan taloudellisen mittaluokkansa vuoksi. Mielestäni VNK:n perusmuistiossa on aivan oikein kiinnitetty huomiota siihen, mitä tapahtuu silloin, jos jokin jäsenvaltio ei maksaisikaan jäsenvelvoitteidensa mukaista osuutta EU:n budjettiin jonain varainhoitovuonna. Olisi syytä jatkoneuvotteluissa tarkentaa, millä tavalla muut jäsenmaat tällaisessa tilanteessa maksavat lisämaksuosuuksia, jotta budjetti voidaan tasapainottaa (s. 15). Eduskunnan budjettivaltaa koskeva kysymys on muutoin luonteeltaan siinä määrin valtiosääntöoikeudellinen, että pidättäydyn enemmän lausumasta tästä teemasta.

5. Lopuksi

Julkisuudessa on esitetty, että Suomen kanta on ollut torpata tämä komission esitys. Perehdyttyäni VNK:n perusmuistioon käsitykseni on, ettei Suomen kantaa voida kuvata näin jyrkin sanankääntein, vaan Suomi esittää tiettyjä muutoksia komission tekemään esitykseen. Se on tässä vaiheessa täysin normaalia menettelyä, sillä komission esitys on vielä varsin selkiintymätön, mutta toimii eräänlaisena keskustelunavauksena. Mielestäni Suomen kannassa on kaikkein olennaisinta se, että siinä problematisoidaan budjetin omat varat ylittävän avustuksen rahoittaminen lainalla. Tämä onkin mielestäni komission esityksen ongelmallisin kysymys. Sen vuoksi Suomen kanta on rakentava, kun Suomi linjaa, että lähtökohtana tulee olla elpymisvälineen tuen lainamuotoisuus (s. 5).

Helsingissä 8.6.2020



Juha Raitio