

Lausunto

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä (HE 260/2020). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 16/2020 vp tarkastellut myös komission ehdotusta omien varojen järjestelmästä annettavaksi neuvoston päätökseksi. Lisäksi valiokunta on kokouksessaan päätöslauselmassa 13.-14.7.2020 (PeVP. 51/2020 vp) todennut, että neuvoston oikeuspalvelun antama lausunto vähensi ”alustavan arvion mukaan jonkin verran niitä huolia (ks. eritt. kohdat 166—176), joita valiokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp esitetään komission alkuperäisten ehdotusten yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa”. Valiokunta kuitenkin lisäsi, että ”tämä tosin riippuu siitä, miten neuvotteluissa tosiasiallisesti huomioidaan oikeuspalvelun esittämät korjaus- ja täydennystarpeet” ja että ”ehdotusten valtiosääntöoikeudellinen arviointi on mahdollista tehdä vasta tämän jälkeen”.

EU-oikeudellinen toimivaltaperusta ja EU-oikeudelliset budjettiperiaatteet

Perustuslakivaliokunnan tarkastelussa EU-oikeudellinen arviointi on alistettu valiokunnan käsiteltävänä olevien ehdotusten valtiosääntöoikeudelliselle kontrollille. EU-oikeudellisten säädösten ja päätösten EU-oikeudellisen perustan tarkastelu voi olla tarpeellista sen arvioimiseksi, onko kysymyksessä uusi toimivallan siirto EU:lle. Säädösehdoitusten tai päätösten tarkastelu EU-oikeudellisten yleisperiaatteiden valossa voi niin ikään olla valtiosääntöoikeudellisesti perusteltua: Suomen ei voida katsoa hyväksyneen perustamissopimusten tai niiden muutosten yhteydessä sellaista toimielinten toimivallan käyttöä, joka on ristiriidassa hierarkkiselta asemaltaan perussopimuksiin rinnastettavien periaatteiden kanssa. Nämä lähtökohdat perustelevat omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen arviointia sen toimivaltaperustan samoin kuin EU:n budjettioikeudellisten periaatteiden kannalta. Tämä koskee erityisesti päätöksen elpymisvälinettä

koskevia osia. Tarkastelussa merkityksellisiä ovat ennen kaikkea SEUT 310 ja 311 artiklat, sellaisina kuin niitä on toimielinten käytännössä vakiintuneesti tulkittu.

Omien varojen päätöksellä on selkeä toimivaltaperusta SEUT 311 artiklassa. Ongelmana kuitenkin on, voidaanko päätökseen ottaa myös määräykset komission lainanottovaltuudesta ja lainaksi otettujen varojen käyttämisestä (5 artikla). SEUT 311 artiklan mukaan omien varojen päätöksellä vahvistetaan unionin ”omien varojen järjestelmää koskevat säännökset” (”provisions relating to the system of own resources of the Union”). Kuten neuvoston oikeuspalvelun lausunnossa on todettu, lainanottovaltuus liittyy kiinteästi omien varojen enimmäismäärää koskeviin säännöksiin. Myöskään artiklan 5 toimivaltaperusta ei nähdäkseni ole ongelmallinen. Ilmeistä myös on, että lainanottovaltuus olisi voitu sisällyttää SEUT 122 artiklan nojalla annettuun asetukseen elpymisvälineestä.

SEUT 310 artiklasta ilmeneviä yleisiä budjettioikeudellisia periaatteita ovat tasapainoperiaate (310(1), yhtenäisyysperiaate (310(2) ja kurinalaisuusperiaate (310(4). Yleiskatteisuusperiaatteen normihierarkkinen asema on epäselvempi; nimenomaiset määräykset tästä periaatteesta sisältyvät varainhoitoasetuksen 20 artiklaan. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 16/2020 vp kiinnitettiin erityistä huomiota tasapainoperiaatteeseen.

EU:n toimielimet ovat vakiintuneesti tulkinneet tasapainoperiaatetta siten, että se estää vuotuisten toimintamenojen velkarahoituksen. Lainanottoa ei kuitenkaan ole erikseen kielletty SEUT 310 artiklassa tai muuallakaan perussopimuksissa. Sen sijaan EU:n varainhoitoasetuksessa on määräys, joka kieltää lainan ottamisen ”talousarvion puitteissa” (17 artikla). Omien varojen päätökseen sisältyvällä valtuudella otettavaa lainaa ei kuitenkaan merkitä talousarvioon, eikä kysymyksessä siten ole lainan ottaminen ”talousarvion puitteissa”. Elpymisvälineasetuksessa lainaksi otetuista varoista menoihin kohdennettava osuus on määritelty ulkoisiksi käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloiksi, joita ei merkitä talousarvioon. Tällaisten tulojen jättämistä talousarvion ulkopuolelle on pidetty mahdollisena sen 311 artiklassa olevan määräyksen vuoksi, jonka mukaan ”talousarvio rahoitetaan kokonaisuudessaan unionin omin varoin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muita tuloja”. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, varainhoitoasetuksen 17 artiklan ei ole katsottu estävän ”unionia turvautumasta lainoihin, kun kyse on toimista, jotka eivät ole omiaan horjuttamaan talousarvion tasapainoa ja joiden osalta on olemassa riittävät takuut syntyneiden velkojen kattamiseksi”. Omien varojen päätöksen määräyksillä pyritään luomaan tällaiset takeet myös niiltä osin kuin elvytysvälineen varoja myönnetään avustuksina.

Tasapainoperiaatteen tulkinta, jonka mukaan lainavarat voidaan määritellä ulkoisiksi käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloiksi ja jättää talousarvion ulkopuolelle, on jännitteisessä suhteessa talousarvion yhtenäisyysperiaatteeseen. Tästä periaatteesta, jolla suojataan talousarviosta päättävien toimielinten toimivaltaa, on erikseen säädetty SEUT 310(1) artiklassa (”Kaikki unionin tulot ja menot arvioidaan kutakin varainhoitovuotta varten ja otetaan talousarvioon.”) Kuten neuvoston oikeuspalvelun lausunnossa on todettu, toimintamenojen rahoittaminen talousarvion ulkopuolelle jätettävillä lainavaroilla ei saa muodostua yleiseksi käytännöksi eikä uhata näin talousarvion keskeistä asemaa. Erityisesti silloin kun komissiolle myönnetään merkittävä lainanottovaltuus, kysymys voi olla ainoastaan poikkeuksellisesta ja tilapäisestä järjestelystä, jolle on osoitettavissa erityinen perustelu. Lainavaroilla rahoitettavan elpymisvälineen oikeusperusta on SEUT 122 artiklassa, mikä täyttää poikkeuksellisuuden ja tilapäisyyden vaatimuksen. Järjestelyä perustelee tämän artiklan ilmentämä solidaarisuusperiaate, johon myös neuvoston lausunnossa viitataan. Puutteena on pidettävä, että hallituksen esityksen EU-oikeudellisessa tarkastelussa tämän keskeisen periaatteen merkitys on sivuutettu.

Budjettisuvereniteetti ja täysivaltaisuuden rajoittaminen

Lausunnossaan 16/2020 vp perustuslakivaliokunta arvosteli tarkasteltavanaan ollutta ehdotusta siitä, että jäsenvaltioiden vastuita ei ollut määritelty riittävän tarkkarajaisesti. Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, neuvoston hyväksymässä päätöksessä ei tätä ongelmaa enää ole. Hallituksen esityksessä on selostettu Suomelle avustuksiin käytettävän velan takaisinmaksusta aiheutuva maksuosuuden määrä; Suomen laskennallinen vastuu velkatuesta, jonka takaisinmaksun jäsenvaltiot laiminlöisivät; sekä niiden mahdollisten lisämaksujen määrä, joita Suomen maksettavaksi voisi tulla jonkin muun jäsenvaltion laiminlyötyä maksuvelvollisuutensa. Hallituksen esityksessä on yksilöity kaikkien näiden maksuosuuksien enimmäismäärä.

Vastuiden enimmäismäärät ovat merkittäviä, kuten myös hallituksen esityksessä todetaan. Hallituksen esityksessä todetaan niin ikään, että muiden jäsenvaltioiden laiminlyönneistä velkojen tai maksuosuuksien suorittamisessa seuraavien vastuiden realisoitumisen riski on vähäinen. Minulla ei ole syytä kiistää hallituksen esityksen loppuarviota, jonka mukaan omien varojen päätökseen liittyviä vastuita ei voida pitää eduskunnan budjettisuvereniteetin kannalta valtiosääntöisesti ongelmallisina. Eduskunta on EU:n liittymissopimuksen ja viimeksi Lissabonin sopimuksen hyväksyessään myös hyväksynyt EU:n rahoitusjärjestelmän, johon omien varojen järjestelmä jäsenvaltioille asetettavine

maksuvelvollisuksineen olennaisena osana kuuluu. Tässä suhteessa nyt käsiteltävään päätökseen ei liity uuden toimivallan siirtämistä EU:lle. Kuten edellä olen todennut, komissiolle myönnettävän lainanottovaltuuden voidaan myös katsoa koskevan sillä tavoin omien varojen järjestelmää, että tätä koskevat säännökset on voitu ottaa päätökseen ja että päätös näiltäkin osin perustuu SEUT 311 artiklalla luotuun toimivaltaan.

Kuitenkin nyt omaksuttua järjestelyä, jossa omien varojen päätöksellä annettuun valtuutukseen perustuvia lainavaroja käsitellään talousarvion ulkopuolelle jätettävinä ulkoisina, toimintamenojen kaltaisiin avustuksiin sidottuina tuloina ja jossa komission ottaman lainan takaisinmaksu rahoitetaan näiltä osin talousarviosta jäsenvaltioiden korotetuilla maksuosuuksilla, voidaan pitää sellaisena uutena toimintamenojen rahoitusjärjestelynä, joka yleistyessään uhkasi talousarviolle perussopimuksessa osoitettua asemaa ja johon Suomen ei voitaisi katsoa antaneen liittymissopimuksen tai myöhempien sopimusmuutosten käsittelyssä suostumustaan. Kun nyt kysymyksessä kuitenkin on yksittäinen poikkeuksellinen ja väliaikainen järjestely, jota perustelee EU-oikeudellinen solidaarisuusperiaate, sitä ei nähdäkseni voida pitää ainakaan sellaisena merkittävänä toimivallan siirtona Euroopan Unionille, joka edellyttäisi perustuslain 95.2 §:n nojalla määrääenemmistöä.

Sen sijaan nyt käsiteltävänä olevaa järjestelyä ei mielestäni voida pitää sellaisena askeleena jäsenvaltioiden yhteisvastuullisen velkarahoituksen suuntaan, joka olisi ongelmallinen SEUT 125 artiklan sisältämän kiellon kannalta. EU:n ei myöskään voida katsoa ottavan itselleen SEUT 122 artiklaan perustuvilla avustuksilla sellaista talous- ja finanssipoliittista toimivaltaa, jota sille ei perussopimusten nojalla kuulu.

Sysmässä 18.2.2021

Kaarlo Tuori