

Luxemburg 19.4.2021

Allan Rosas\*

## Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

### HE 260/2020 vp Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä

Asiantuntijakuuleminen 21.4.2021

#### Johdanto

1. Tässä lausunnossa keskitytään edellä mainitun hallituksen esityksen (HE 260/2020 vp) herättämiin EU-oikeudellisiin kysymyksiin. Tarkastelen ennen kaikkea EU:n omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (2020/2053)<sup>1</sup> oikeusperustaa sekä päätöksen ja siihen liittyvien säädösten (erityisesti neuvoston asetus 2020/2094 EU:n elpymisvälineen perustamisesta<sup>2</sup>) laillisuuteen liittyvää kysymyksenasettelua. Lisäksi esitän joitakin huomioita EU:n neuvoston oikeudellisen yksikön asemasta EU:n päätöksentekojärjestelmässä sekä yksikön antamasta Next Generation EU - elpymisvälinettä koskevasta kannanotosta (24.6.2021).
2. Aluksi on todettava, että EU:n varainhoitosäännösten sisältö ei ole kaikilta osin yksiselitteinen. Siksi on ymmärrettävää, että sen joistakin aineksista on esitetty erilaisia tulkintoja. Edellä mainittu neuvoston oikeudellisen yksikön viime vuoden kesäkuussa antama lausunto kuitenkin hälvensi joidenkin jäsenvaltioiden edustajien elpymispaketin oikeusperustasta esittämiä epäilyjä. Elpymispaketin keskeinen säädös, edellä mainittu elpymisvälineen perustamisesta annettu asetus, tuli voimaan jo joulukuussa 2020 eikä sen kumoamiseksi ole nostettu kanteita.<sup>3</sup> Elpymispaketin laillisuutta koskeva keskustelu näyttää olleen erityisen vilkasta Suomessa. Saksassa joukko kansalaisia on kuitenkin nostanut valtiosääntökanteen ("Verfassungsklage") Saksan liittovaltion perustuslakituomioistuimessa. Kanteessa pyydetään myös välitointen määräämistä; perustuslakituomioistuin on 26.3.2021 määrännyt, että liittovaltiopresidentin ei tule

---

\* OTT, OTT h.c., VTT h.c., julkisoikeuden apulaisprofessori 1978-1981, valtio-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden professori 1981-1995; Euroopan komission oikeudellisen yksikön johtaja ja oikeudellinen pääneuvonantaja 1995-2001 ja varapääjohtaja 2001-2002; EU-tuomioistuimen tuomari 2002-2019; EU:n tuomarivalintakomitean (ns. 255-komitea) puheenjohtaja 2020 - ; Euroopan komission itsenäisen eettisen komitean jäsen 2019 - ; Visiting Professor, College of Europe; eurooppaoikeuden dosentti, Helsingin yliopisto.

<sup>1</sup> Neuvoston päätös (EU, Euratom) 2020/2053, annettu 14 päivänä joulukuuta 2020, Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä ja päätöksen 2014/335/EU, Euratom kumoamisesta, EUVL L 424, 15.12.2020, s. 1.

<sup>2</sup> Neuvoston asetus (EU) 2020/2094, annettu 14 päivänä joulukuuta 2020, Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta covid-19-kriisin jälkeisen elpymisen tukemiseksi, EUVL L 433, 22.12.2020, s. 23.

<sup>3</sup> Sen sijaan Puola ja Unkari ovat nostaneet kanteen yleistä ehdollisuusjärjestelmää unionin talousarvion suojaamiseksi koskevan asetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2092, EUVL L 4331, 22.12.2020, s. 1) kumoamiseksi.

allekirjoittaa omia varoja koskevan päätöksen hyväksymissäädestä ennen kuin tuomioistuin on käsitellyt välitointen määräämisasiaa.<sup>4</sup>

*EU:n varainhoitojärjestelmää koskevia yleisiä huomioita*

3. EU:n perusolemuksen kuuluu erilaisten taloudellisten tukien antaminen jäsenvaltioille yhteisvastuun ja taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi.<sup>5</sup> Menot katetaan niin sanotuilla omilla varoilla, joihin kuuluvat erilaisiin maksuihin ja veroihin perustuvien tulojen lisäksi bruttokansantulon kertoimiin perustuvat muut tulot (täydentävänä varana toimiva kansallinen rahoitusosuus), jolloin Suomen kaltaiset vauraammat jäsenvaltiot maksavat enemmän kuin saavat taloudellisen tuen muodossa (ns. nettomaksaja).
4. Omille varoille ja menoille ei perustamissopimuksissa ole määritelty ala- tai ylärajaa. Vuonna 2014 omien varojen järjestelmää koskevan päätöksen<sup>6</sup> mukaan vuotuisten maksumääräysrahojen kattamiseksi asetettavien omien varojen kokonaismäärä saa olla enintään 1,20 % kaikkien jäsenvaltioiden yhteenlasketusta bruttokansantulosta ja 3 artiklan 2 kohdan mukaan maksusitoumusmäärärahoja vastaava prosenttiosuus on 1,26 %.<sup>7</sup> Neuvoston omia varoja koskevan päätöksen 2020/2053 mukaan maksumääräysten ylärajaa nostettaisiin 1,40 prosenttiin eli 0,2 %:lla. Lisäksi enimmäismäärää kasvatettaisiin väliaikaisesti Covid-19-kriisin johdosta 0,6 prosenttiyksiköllä. Nämä uudet enimmäismäärät perustuvat poliittiseen ja talouspoliittiseen harkintaan. Oikeudellisesti katsoen näitä enimmäismääriä olisi voitu korottaa enemmänkin.<sup>8</sup>
5. Normaalitytanteessa jäsenvaltiot olisivat joutuneet maksamaan osuutensa omien varojen kokonaismääristä heti eikä suurella aikaviiveellä. Koska pandemian aiheuttamien taloudellisten haasteiden kohtaaminen jäsenvaltioissa edellytti huomattavia elvytystoimia myös kansallisella tasolla oli ilmeistä, että EU:lle maksettavien kansallisten rahoitusosuuksien tuntuva korottaminen juuri taloudellisen kriisin keskellä olisi vaikeuttanut kansallisten elvytystoimien rahoittamista. Siten päädyttiin EU:n oman elvytyspolitiikan rahoittamiseksi lainanottovaihtoehtoon. Omia varoja koskevan uuden päätöksen 2020/2053 5 artiklan ensimmäisen alakohdan mukaan komissiolle annetaan valtuudet ottaa unionin puolesta pääomamarkkinoilta lainaksi varoja enintään 750 miljardia euroa. Lainaksi otetuista varoista enintään 360 miljardia voidaan käyttää lainojen myöntämiseen jäsenvaltioille ja enintään 390 miljardia niiden menojen kattamiseen elpymisvälineen perustamisesta annetun asetuksen 2020/2054 mukaisesti. Komission ottamien lainojen synnyttämät velat pitää maksaa takaisin vähitellen siten, että kaikki velat on maksettu takaisin viimeistään 31.12.2058. Takaisinmaksuun tarvittavat

<sup>4</sup> BbVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 26. März 2021 - 2 BvR 547/21 – Rn. 1-1. Välitoimia koskevan asian käsittely kestää muutaman kuukauden.

<sup>5</sup> Ks. SEU 2 artikla ja 3 artiklan 3 kohta sekä SEUT 122 artiklan 1 kohta ja 174 artiklan 1 kohta. Yhteisvastuu arvona ja tavoitteena ei kuitenkaan tarkoita jäsenvaltion oikeudellista vastuuta muiden jäsenvaltioiden sitoumuksista, ks. SEUT 125 artikla (jota käsitellään jäljempänä).

<sup>6</sup> Neuvoston päätös 2014/335/EU, Euratom, annettu 26 päivänä toukokuussa 2014, Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä, EUVL, 7.6.2014, L 168/105.

<sup>7</sup> Nämä prosenttiluvut perustuvat hallituksen esityksessä (HE 260/2020 vp) esitettyihin lukuihin.

<sup>8</sup> Toki on mahdollista katsoa, että EU:n perusperiaatteet (kuten toissijaisuusperiaate) muodostaisivat esteen enimmäismäärän nostamiselle edellä mainittuja lukuja huomattavasti korkeammalle.

varat saadaan edellä mainitusta omien varojen enimmäismäärän väliaikaisesta korottamisesta.

6. Omia varoja koskevien enimmäismäärien korottaminen ja uusien omien varojen luokkien käyttöön ottaminen voi aiheuttaa jäsenvaltioille tuntevia lisämenoja. Tästä syystä omia varoja koskevan päätöksen oikeusperusta on hyvin poikkeuksellinen. SEUT 311 artiklan kolmannen alakohdan mukaan neuvoston päätökseen tarvitaan yksimielisyys. Euroopan parlamenttia pitää kuulla mutta päätös ei ole sen hyväksynnän varassa. Sen sijaan päätös tulee voimaan vasta, kun kaikki jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Menettely muistuttaa itse asiassa SEUT-sopimuksen kolmannen osan muuttamismenettelyä SEU 48 artiklan 6 kohdan mukaisessa yksinkertaisessa tarkistusmenettelyssä (joka siis koskee niin sanotun primäärioikeuden muuttamista; sen sijaan omia varoja koskeva päätös kuuluu johdetun eli niin sanotun sekundäärioikeuden piiriin).<sup>9</sup>

### *Unionin lainanotto*

7. Perustamissopimuksissa ei ole unionin lainanottoa koskevaa nimenomaista määräystä. SEU 47 artiklan mukaan "[u]nioni on oikeushenkilö" ja SEUT 335 artiklan mukaan unionilla on "kaikissa jäsenvaltioissa laajin kansallisen lainsäädännön mukaan oikeushenkilöllä oleva oikeuskelpoisuus". Se voi viimeksi mainitun määräyksen mukaan "erityisesti" hankkia ja luovuttaa irtainta ja kiinteää omaisuutta sekä esiintyä kantajana ja vastaajana oikeudenkäynneissä. Oikeushenkilöiden oikeuskelpoisuuteen kuuluu yleensä myös lainanotto- ja -antomahdollisuus. Euroopan keskuspankin ja Euroopan investointipankin (jotka ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä) perussäännöissä on nimenomaisia lainanottoa koskevia säädöksiä.<sup>10</sup> Euroopan atomienergiayhteisön eli Euratomin perustamissopimuksen 172 artiklan 4 kohdan mukaan yhteisö voi ottaa lainaa tutkimusten ja investointien rahoitukseen.
8. SEUT 125 artiklan mukaan unioni ei ole vastuussa eikä ota vastatakseen jäsenvaltioiden sitoumuksista. Määräys ei kiellä unionia ottamasta lainaa. SEUT 310 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan kaikki unionin tulot ja menot arvioidaan kutakin varainhoitovuotta varten ja otetaan talousarvioon ja säännöksen kolmannen alakohdan mukaan talousarvioon otettujen tulojen ja menojen on oltava tasapainossa. Unionin varainhoitoasetus,<sup>11</sup> joka kuuluu johdettuun oikeuteen, perustuu sille oletukselle, että lainanotto on ainakin tietyissä tilanteissa mahdollista. Asetuksen 17 artiklan 2 kohdan mukaan unioni ei saa ottaa lainaa "talousarvion puitteissa". Viimeksi mainittu tarkennus,

<sup>9</sup> SEU 48 artiklan 6 kohdan mukaan päätöksen tosin tekee Eurooppa-neuvosto eikä neuvosto. SEUT 311 artiklassa säädettyä menettelyä vastaava vaatimus jäsenvaltioiden erillisestä hyväksynnästä löytyy myös mm. SEUT 25 artiklan toisesta kohdasta (EU-kansalaisten oikeuksien täydentäminen) ja SEUT 218 artiklan 8 kohdan toisesta alakohdasta (liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen).

<sup>10</sup> Pöytäkirja N:o 4 Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä, 18 artikla ja pöytäkirja N:o 5 Euroopan investointipankin perussäännöstä, 20 artikla.

<sup>11</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1. Varainhoitoasetuksen oikeusperusta löytyy SEUT 322 artiklan 1 kohdasta. Se annetaan tavallisessa lainsäätämisyksikössä.

josta voi päätellä, että lainanotto olisi mahdollista talousarvion ulkopuolisten tointen osalta,<sup>12</sup> lisättiin säännökseen vuonna 2012. Asetuksen 7, 21 ja 22 artiklasta, jotka koskevat ulkoisia ja sisäisiä käyttötarkoitukseen sidottuja tuloja, ilmenee että mainittuja tuloja ei oteta talousarvioon samalla lailla kuin normaalit tulot. Saman asetuksen 266 artiklan 6 kohdan mukaan kiinteistöhankinnat voidaan rahoittaa lainalla, jonka Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat ennakolta hyväksyneet.

9. Vakiintuneen käytännön mukaan unioni voi ottaa lainaa tarkoituksena jällelainaus. Jo vuonna 1975 yhteisölle myönnettiin lainanottovaltuudet, jotta näin saadut varat voitaisiin jällelainata kansainvälisen öljykriisin aiheuttamista maksutasehäiriöistä kärsiville jäsenvaltioille.<sup>13</sup> Lainanottoa ja -antoa koskevissa asetuksissa oli yksityiskohtaisia säännöksiä jäsenvaltioiden maksuvelvollisuudesta siltä varalta, että lainan saanut jäsenvaltio ei pystynyt maksamaan lainaansa takaisin (muille jäsenvaltioille siis määrättiin ns. ehdollinen velka<sup>14</sup>). Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnossa luetellaan koko joukko muita vuodesta 2002 lähtien annettuja säädöksiä, joilla myönnettiin vastaavat lainanottovaltuudet.<sup>15</sup> Euro- ja pankkikriisiin liittyvää Euroopan rahoitusenvakautusmekanismia koskevan asetuksen oikeusperusta oli poikkeuksellisia tapahtumia koskeva SEUT 122 artikla.<sup>16</sup> Sama artikla on myös viime vuoden toukokuussa annetun työttömyysriskien lieventämisen tilapäistä tukivälinettä (SURE) koskevan asetuksen<sup>17</sup> sekä EU:n elpymisvälineen perustamisesta annetun asetuksen oikeusperustana. Toisin kuin omia varoja koskevan päätöksen oikeusperusta eli SEUT 311 artikla, SEUT 122 artiklaan perustuvat säädökset annetaan määräenemmistöllä. Euron ulkopuolella olevien jäsenvaltioiden tukemiseksi vuonna 2002 hyväksytty maksutasejärjestely perustuu säädökseen, jonka oikeusperusta oli silloinen EY-sopimuksen 308 artikla (nykyään SEUT 352 artikla), joka edellyttää yksimielisyyttä neuvostossa.<sup>18</sup>
10. Kuten neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnossa (23 kohta) todetaan, edellä mainittua lainanottoa ja siihen liittyvää lainanantoa (jällelainausta) voidaan pitää budjettiteknisesti siinä mielessä neutraalina, että lainanotosta johtuvasta velasta annettuja takuita vastaa lainanannosta johtuva saatava.<sup>19</sup> Lainanotolla saatuja tuloja ei

<sup>12</sup> Ks. neuvoston oikeudellisen yksikön kannanotto 9062/20, 24.6.2020, 15 kohta.

<sup>13</sup> Regulation (EEC) No 397/75 of the Council of 17 February 1975 concerning Community loans, EUVL L 46, 20.2.1975, s. 1, Regulation (EEC) No 398/75 of the Council of 17 February 1975 implementing Regulation (EEC) No 397/75 concerning Community loans, EUVL L 46, 20.2.1975, s. 3.

<sup>14</sup> Varainhoitoasetuksen (ks. alav. 11) 2 artiklan 15 kohdassa ehdollisella velalla ”tarkoitetaan taloudellista velvoitetta, joka voisi aiheutua riippuen jonkin tulevan tapahtuman lopputuloksesta”.

<sup>15</sup> Neuvoston kannanoton (ks. alav. 12) 23 kohta.

<sup>16</sup> Neuvoston asetus (EU) N:o 407/2010, annettu 11 päivänä toukokuuta 2010, Euroopan rahoitusenvakausmekanismien perustamisesta, EUVL L 118, 12.5.2010.

<sup>17</sup> Neuvoston asetus (EU) 2020/672, annettu 19 päivänä toukokuuta 2020, eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) perustamisesta covid-19:n leviämisen seurauksena, EUVL L 159, 20.5.2020, s. 1.

<sup>18</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 332/2002, annettu 18 päivänä helmikuuta 2002, järjestelystä keskipitkän ajan rahoitustuen myöntämiseksi jäsenvaltioiden maksutaseille, EYVL L 53, 23.2.2002, s. 1. Asetus saa tukea myös silloisen EY-sopimuksen 119 (nykyään SEUT 143) artiklasta. Lisäksi voidaan SEUT 212 artiklan nojalla antaa makrotaloudellista rahoitusapua kolmansille valtioille.

<sup>19</sup> Ks. myös neuvoston oikeudellisen yksikön kannanoton (alav. 12) 27 kohta, jossa viitataan talousarviotakuujärjestelmään, josta lausunnon mukaan unionille ”voi aiheutua huomattavia velkoja”.

kirjata talousarvion tuloiksi eikä jälleenlainauksesta aiheutuvia menoja kirjata talousarvion menoiksi. Toki lainaa saanut jäsenvaltio voi periaatteessa syyllistyä maksulaiminlyönteihin, jolloin unioni joutuisi vastaamaan ottamansa velan takaisinmaksusta (ehdollinen velka muuttuu ehdottomaksi) talousarvion tuloilla (joita tarvittaessa joudutaan kasvattamaan). SEUT 323 artiklan mukaan parlamentti, neuvosto ja komissio huolehtivat siitä, että käytettävissä on varoja, joiden avulla unioni saa täyttää oikeudelliset velvoitteensa kolmansia osapuolia kohtaan.

11. Mainitun lainanoton lisäksi unioni voi ottaa lainaa kiinteistöhankintojen menojen rahoittamiseen.<sup>20</sup> Tässäkään tapauksessa velkaa ei merkitä talousarvioon sen menona. Velkaa vastaa rakennuksen arvosta johtuva omaisuus. Vuotuiset velkojalle maksettavat lainaerät merkitään toki talousarvioon ja ne katetaan talousarvion tuloilla. Tämäkään järjestely ei vaikuta talousarvion tasapainon periaatteeseen.
12. Voiko unioni edellä mainittujen kiinteistöhankintojen lisäksi ottaa lainaa toimintamenojen rahoittamiseen ("borrowing for spending")? Nimenomaista sallivaa tai kieltävää normia ei perustamissopimuksista tai voimassa olevasta omia varoja koskevasta päätöksestä (2014/335) löydy. Sen sijaan uuden omia varoja koskevan päätöksen (2020/2053) 4 artikla sisältää nimenomaisen pääperiaatteen: sen mukaan unioni "ei käytä pääomamarkkinoilta lainaksi otettuja varoja toimintamenojen rahoittamiseen".
13. Omia varoja koskevan päätöksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi voidaan kuitenkin "4 artiklasta poiketen" ottaa lainaa (enintään 390 miljardia), jota voidaan käyttää "menojen kattamiseen". Elpymisvälineen perustamisesta annetun asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan komission lainaksi ottamat varat merkitään ulkoisiksi käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloiksi. Tämä vakiintunut kategoria perustuu kuten edellä todettiin varainhoitoasetuksen säädöksiin ja merkitsee, että kyseisiä tuloja ei "oteta talousarvioon" SEUT 310 artiklan 1 kohdan ensimmäisen ja kolmannen alakohdan tai varainhoitoasetuksen 7 artiklan 2 kohdan a alakohdan mielessä (vaikka ne kylläkin mainitaan talousarviossa).<sup>21</sup> Kyseessä on erillinen, täydentävä tulomuoto jota "käytetään tietyn menoerän rahoittamiseen" ja joka on SEUT 311 artiklassa tarkoitettua "muuta tuloa".<sup>22</sup> Siksi voidaan katsoa, että varainhoitoasetuksen 17 artiklan 2 kohtaan vuonna 2012 tehdyn lisäyksen ("talousarvion puitteissa") jälkeen<sup>23</sup> säädöksen lainanottokielto ei koske nyt kyseessä olevia ulkoisia käyttötarkoitukseen sidottuja tuloja (jotka perustuvat lainanottoon). Joka tapauksessa varainhoitoasetus kuuluu johdetun eli sekundäärioikeuden piiriin ja sitä voidaan muuttaa tai tarkentaa myöhemmillä johdetun oikeuden normeilla.<sup>24</sup>
14. Sen sijaan komission ottamien velkojen takaisinmaksun vuotuiset erät olisi rahoitettava unionin talousarviosta säännönmukaisia varainhoitosääntöjä soveltaen. Juuri

<sup>20</sup> Ks. varainhoitoasetuksen (alav. 11) 266 artiklan 6 kohta.

<sup>21</sup> Ks. neuvoston oikeudellisen yksikön kannanoton (alav. 12) 34 kohta.

<sup>22</sup> Varainhoitoasetuksen 21 artiklan 1 kohta.

<sup>23</sup> Ks. edellä, tämän lausunnon 8 kohta.

<sup>24</sup> Ks. kuitenkin varainhoitoasetuksen 3 artiklan 1 kohta, jonka mukaan "perussäädöksessä" olevien säännösten, jotka liittyvät talousarvion toteuttamiseen tuloina tai menoina, on oltava "yhdenmukaisia" asetuksen II osastossa esitettyjen budjettiperiaatteiden kanssa. Omia varoja koskeva päätös ei liene säännöksessä tarkoitettu perussäädös (ks. perussäädöksen määritelmästä asetuksen 2 artiklan 4 alakohta). Joka tapauksessa asetuksen 3 artiklaa voidaan muuttaa myöhemmillä johdetun oikeuden säännöksellä.

takaisinmaksun turvaamiseksi omien varojen enimmäismääriä korotettaisiin edellä sanotun mukaisesti. Uuden omia varoja koskevan päätöksen 6 artiklan toisen kohdan mukaan enimmäismäärien kasvattamista ”ei saa käyttää unionin muiden velkojen kattamiseen”. Mainitun päätöksen nojalla jäsenvaltioille syntyy velvollisuus asettaa päätöksessä tarkoitetut omat varat komission käyttöön sekä lisäksi väliaikaisesti sen käyttöön käteisvarat, mikäli unionin talousarvioon otetut määrärahat eivät ole riittävät.<sup>25</sup> Nämä jäsenvaltioiden velvoitteet ovat samalla unionin saatavia jäsenvaltioita kohtaan. Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnon (46 kohta) mukaan järjestely ”muodostaa peruttamattoman, lopullisen ja täytäntöönpanokelpoisen maksutakuun”. Tällöin luodaan riittävät vakuudet sille, että ”menot voidaan rahoittaa unionin omilla varoilla”, kuten SEUT 310 artiklan 4 kohdassa edellytetään.<sup>26</sup>

15. Edellä kuvailtu mekanismi ei lainojen takaisinmaksun turvaamisen tasolla eroa kovinkaan ratkaisevasti jälleenlainaukseen tähtäävään lainanottoon tai kiinteistöhankintoihin liittyvistä järjestelyistä. Jäsenvaltioiden maksuvelvoitteiden kannalta ero toki on tärkeä (tosin jäsenvaltioiden maksuvelvoitteet voisivat edellä (4-5 kohta) sanotun mukaisesti nousta huomattavastikin vaikka menoja ei katettaisi lainalla). Ehdotettu lainanotosta kertyvien huomattavien varojen (390 miljardia) kanavoiminen ulkoisena käyttötarkoitukseen sidottuna tulona uuden elpymisvälineen kautta eri ohjelmiin poikkeaa säännönmukaisesta talousarviomenettelystä. Samansuuntaisesti neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnossa esitettyjen näkemysten kanssa lienee katsottava, että järjestely voidaan toteuttaa vain tietyillä ehdoilla. Ehkä tärkein ehto on se, että järjestely rajoittuu tilanteisiin, joita tarkoitetaan poikkeusoloja koskevassa SEUT 122 artiklassa.

#### *Elpymispaketin reunaehdot ja kysymys oikeusperustasta*

16. Yksityiskohtiin menemättä elpymispakettiin sisällytetyt rajoitukset ja ehdot voidaan tiivistää seuraavasti:

- Lainaksi otetut määrät kanavoidaan meno-ohjelmiin säännönmukaisesta talousarviosta erillisenä käyttötarkoitukseen sidottuna tulona, joka liittyy kiinteästi Covid-19-kriisin hoitamiseen ja SEUT 122 artiklassa tarkoitettuun tilanteeseen
- Lainanoton sekä jäsenvaltioiden maksuvelvoitteiden enimmäismäärä ja kesto on tarkkaan määrätty (maksuvelvoitteiden lopullista summaa ei kuitenkaan vielä tiedetä, koska määrä voi laskea jos luodaan uusia omia varoja koskevia luokkia verojen muodossa)
- Unionin lainanotosta syntyvän velan tuleva takaisinmaksu taataan jo tässä vaiheessa omia varoja koskevan päätöksen enimmäismäärän tilapäisellä nostamisella sekä lisäsäännöksillä käteisvarojen asettamisesta tarvittaessa komission käyttöön; mainitun päätöksen oikeusperusta on SEUT 311 artikla, joka edellyttää yksimielisyyttä neuvostossa ja kaikkien jäsenvaltioiden erikseen antamaa suostumusta

<sup>25</sup> Ks. erityisesti omia varoja koskevan päätöksen 5, 6 ja 9 artikla.

<sup>26</sup> Ks. myös SEUT 323 artikla, joka edellyttää, että ”käytettävissä on varoja, joiden avulla unioni voi täyttää oikeudelliset velvoitteensa kolmansia osapuolia kohtaan”.

- Jäsenvaltioiden maksuvelvoitteet eivät perustu solidaariseen yhteisvastuuseen vaan jokaisen jäsenvaltion korotettuun mutta määräsuhteiseen (pro rata) maksuvelvollisuuteen; lisämaksuvelvoitteen on oltava väliaikainen ja määräsuhteinen kunkin jäsenvaltion talousarvion tuloista tehtyyn ennakkoarvioon nähden ja mahdollinen lisäkäteisvaran antaminen kompensoidaan myöhemmin; järjestely ei näin ollen merkitse SEUT 125 artiklassa tarkoitettua yhteisvastuuta

17. Nämä elpymispaketin rajoitukset ja ehdot ilmenevät elpymisvälineen perustamisesta annetusta asetuksesta ja/tai uusia omia varoja koskevasta päätöksestä. Koska menojen tilapäinen rahoittaminen lainanotolla (borrowing for spending) perustuu normaalista talousarviomenettelystä selvästi poikkeaviin järjestelyihin katson, että paketti voidaan toteuttaa vain SEUT 122 artiklaan turvautumalla. Mainitun asetuksen oikeusperusta onkin 122 artikla, jonka 2 kohdassa viitataan luonnonkatastrofeihin ja poikkeuksellisiin tapahtumiin, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa. Voidaan kysyä, olisiko lainanottovaltuus, josta nyt säädellään ennen kaikkea omia varoja koskevan päätöksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa, pitänyt sisällyttää elpymisvälineen perustamisesta annettuun asetukseen ja näin ollen viime kädessä perustaa SEUT 122 artiklaan (kuten meneteltiin esimerkiksi vuoden 2010 Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin perustamisesta annetun asetuksen osalta<sup>27</sup>). Lainanottovaltuus ei tarkkaan ottaen ole omia varoja koskeva päätös. Koska, kuten neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnossa todetaan, SEUT 311 artiklan kolmas kohta puhuu ”omien varojen järjestelmää” koskevista säännöksistä, voitaneen katsoa, että valtuus voidaan sisällyttää omia varoja koskevaan päätökseen. Poliittisesti ratkaisu on ymmärrettävä: SEUT 122 artiklaan perustuvat säännökset hyväksytään neuvostossa määräenemmistöllä kun taas SEUT 311 artikla, kuten edellä on jo todettu, edellyttää yksimielisyyttä neuvostossa ja lisäksi kansallista hyväksymismenettelyä.
18. Edellä sanottu korostaa kuitenkin tarvetta luoda siltaa SEUT 122 ja 311 artiklan välillä. Molempia säännöksiä ei voi käyttää saman säädöksen (asetuksen tai päätöksen) oikeusperustana, koska artikkelit ovat EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa keskenään yhteensopimattomat.<sup>28</sup> Siten on tärkeää, että molempiin säädöksiin sisältyy nimenomaisia viittauksia toisiinsa. Omia varoja koskevan päätöksen 5 artiklan (”poikkeukselliset ja väliaikaiset lisämäärärahat covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi”) 1 kohdassa todetaan, että ylimääräisen lainanottovaltuuden ja lainaksi otettujen varojen käyttämisen osin jälleenlainaukseen, osin menojen kattamiseen, ainoana tarkoituksena on puuttua covid-19-kriisin seurauksiin elpymisvälineen perustamisesta annetun asetuksen avulla. Vastaavasti elpymisvälineen perustamisesta annetun asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa todetaan, että elpymisväline rahoitetaan omia varoja koskevan päätöksen 5 artiklassa säädetyn valtuutuksen perusteella. Saman asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa menojen kattamiseen tarkoitettujen maksusitoumusmäärärahojen saataville asettaminen kytketään omia varoja koskevan päätöksen voimaantulopäivään. Pidän näitä siteitä kahden säädöksen välillä riittävinä.

<sup>27</sup> Ks. edellä 6 kohta.

<sup>28</sup> Ks. esim. asia C-338/01, komitea v. neuvosto, EU:C:2004:253, 57 kohta. Ks. myös asia C-9/05, komissio v. neuvosto, EU:C:2008:288, 75 kohta. Yhteensopimattomuus johtuu menettelyn erilaisuudesta.

### *Neuvoston oikeudellisen yksikön kannanotto*

19. Kuten edellä sanotusta ilmenee, voin pitkälti yhtyä neuvoston oikeudellisen yksikön (englanniksi ”Legal Service”) elpymispakettia koskevaan kannanottoon viime kesäkuulta. Lausunto on poikkeuksellisen laaja ja perusteellinen. Tiedossani ei ole, että yksikkö olisi aikaisemmin antanut lainanottomahdollisuudesta tästä kannanotosta poikkeavia kannanottoja. Kannanotto on poikkeuksellisesti annettu julkisuuteen. EU-tuomioistuin on asiassa *Ruotsi ja Turco v. neuvosto* katsonut, että asiakirjajulkisuutta koskevassa asetuksessa N:o 1049/2001 ”asetetaan lähtökohtaisesti velvollisuus ilmaista neuvoston oikeudellisen yksikön lainsäädäntömenettelyitä koskevien lausuntojen sisältämät tiedot”.<sup>29</sup>
20. Mainitun asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan toimielimet eivät kuitenkaan anna tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi ”tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suojaa”. EU-tuomioistuin on katsonut, että säännöksen tarkoituksena on suojata toimielimen intressiä ”pyytää oikeudellista neuvonantoa ja saada rehellisiä, objektiivisia ja kattavia lausuntoja”.<sup>30</sup> Silti nimenomaan lainsäädäntömenettelyn osalta tuomioistuin päätyi edellä mainittuun julkisuutta puoltavaan pääperiaatteeseen. Sen mukaan ”avoimuus vahvistaa demokratiaa tarjoamalla kansalaisille mahdollisuuden valvoa kaikkia tietoja, jotka muodostavat lainsäädäntötoimen perustan”.<sup>31</sup>
21. Asiassa *Turco* annetussa tuomiossa lähdetään siis siitä, että neuvoston oikeudellisen yksikön lausuntojen tulee olla ”rehellisiä, objektiivisia ja kattavia”. Asiassa neuvosto vetosi myös yksikön ”riippumattomuuden” vaatimukseen.<sup>32</sup> Nämä tavoitteet heijastuvat myös neuvoston pääsihteeristön asiakirjoihin. SEUT 240 artiklan 2 kohdan mukaan neuvostoa avustaa pääsihteeristö, jonka organisaatiosta neuvosto päättää yksinkertaisella enemmistöllä. Oikeudellisella yksiköllä on neuvoston pääsihteeristön pääosastoihin verrattava asema. Neuvoston työjärjestyksessä viitataan yksikön rooliin lainsäädännön valmistelun laadun turvaamisessa.<sup>33</sup> Työjärjestystä täydentävät pääsihteeristön laatimat kommentit työjärjestykseen.<sup>34</sup> Siinäkin viitataan yksikön tehtävään sen varmistamiseksi, että neuvoston säädökset ovat laillisia ja hyvin laadittuja. Lisäksi todetaan, että yksiköllä on oikeus ja velvollisuus esittää kantansa suullisesti tai kirjallisesti niin työryhmä- ja komiteatasolla kuin Coreperissa ja neuvostossa ”aina kun katsoo sen olevan tarpeen”. Yksikkö ”antaa täysin riippumattomia lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä joko neuvoston pyynnöstä tai omasta aloitteestaan”. Se myös edustaa neuvostoa unionin

<sup>29</sup> Yhdistetyt asia C-39/05 P ja C-52/05 P, *Ruotsi ja Turco v. neuvosto*, EU:C:2008:374, 68 kohta.

<sup>30</sup> Ibid., 42 kohta.

<sup>31</sup> Ibid., 46 kohta.

<sup>32</sup> Ibid., 54 kohta.

<sup>33</sup> Neuvoston päätös 2009/937/EU, tehty 1.12.2009, neuvoston työjärjestyksen hyväksymisestä, EUVL L 325, 11.12.2009, s. 35. Työjärjestyksen 22 artikla.

<sup>34</sup> Neuvoston pääsihteeristö, Kommentit neuvoston työjärjestykseen (Bryssel, Euroopan unioni, 2016), [www.consilium.europa.eu/infopublic](http://www.consilium.europa.eu/infopublic).

tuomioistuimissa. Sillä on samat tehtävät Eurooppa-neuvoston suhteen. Vastaava tehtävänkuvaus sisältyy myös neuvoston oikeudellisen yksikön toimintakertomukseen sisältyvään tehtävänmäärittelyyn ("mission statement").<sup>35</sup>

22. Toimin aikavälillä lokakuu 1995 – tammikuu 2002 komission oikeudellisen yksikön johtajana ja oikeudellisena pääneuvonantajana ja myöhemmin varapääjohtajana. Näissä ominaisuuksissa olin lähes päivittäin yhteydessä myös neuvoston oikeudelliseen yksikköön. Sen jälkeen olin EU-tuomioistuimen tuomarina (2002-2019) tilaisuudessa seurata molempien yksikköjen esiintymistä tuomioistuimen edessä. Toimin nykyään EU:n tuomarivalintakomitean puheenjohtajana, jota avustaa neuvoston oikeudellisen yksikön lakimies.
23. Komission ja neuvoston oikeudellisten yksikköjen välillä on tiettyjä ammatillisia jännitteitä johtuen siitä, että komission yksikkö, vaikka silläkin on verrattain riippumaton asema, usein heijastaa komission ehdotuksia ja linjauksia (joihin se on yleensä vaikuttanut, toisinaan ratkaisevasti). Neuvoston oikeudellisen yksikön kannanotot ovat ymmärrettävistä syistä usein lähempänä neuvoston ja jäsenvaltioiden prioriteetteja. On kuitenkin lisättävä, että neuvoston oikeudellinen yksikkö ei suinkaan aina seuraa neuvoston ja/tai jäsenvaltioiden poliittisia kantoja. Vaikka se ei luonnollisestikaan ole riippumaton tuomioistuin tai muu neuvostosta täysin irrallaan oleva itsenäinen kontrollielin, sen kannanmuodostus tapahtuu itsenäisesti ja sen virkamiesten työskentelyä leimaa korkea ammattitaito ja ammatillinen ylpeys asemastaan. Yksikön ja sen lakimiesvirkamiesten intressissä on, että neuvoston hyväksymiin säädöksiin ei tule säännöksiä, jotka myöhemmin kumottaisiin EU-tuomioistuimen toimesta. Yksikön antamien lausuntojen arvo riippuu viime kädessä niiden sisällöstä eikä niinkään yksikön muodollisesta asemasta.

---

<sup>35</sup> Council of the European Union, Legal Service, 2019 Annual Activity Report, Introduction – Mission Statement (April 2020).