

Tomi Tuominen
Lausunto 5.6.2020

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

E 64/2020 vp Valtioneuvoston selvitys: EU:n elpymissuunnitelma

Aluksi

Suuri valiokunta on saanut käsiteltäväkseen valtioneuvoston selvityksen *EU:n elpymissuunnitelma* (E 64/2020 vp). Kyseessä on valtioneuvoston eduskunnan suurelle valiokunnalle perustuslain 97 § 1 momentin mukaisesti antama selvitys. Menettelyllä pyritään takaamaan eduskunnan tietojensaantioikeuden toteutuminen. Suuren valiokunnan rooli E-asioissa on muodostaa Suomen kanta EU-tason neuvotteluita varten. Muodostaessaan tätä kantaa suuri valiokunta ottaa huomioon sekä eduskunnan asettamat poliittiset tavoitteet että Suomen perustuslaista johtuvat valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot. Suuri valiokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausunnon asiasta. Tuossa lausunnossa tullaan erittelemään tarkemmin, mitkä Suomen perustuslain asettamat reunaehdot nyt käsiteltävälle asialle ovat.

Salassapidon vuoksi käytössäni ei ole ollut valtioneuvoston varsinaista selvitystä vaan ainoastaan 4.6.2020 asiasta julkaista tiedote. Lausuntoni perustuu tuohon tiedotteeseen ja komission alkuperäiseen esitykseen ja sen liitteisiin. Esittämäni huomiot koskevat sitä, mikä komission ehdottaman unionin elpymissuunnitelman yleisempi merkitys on sekä unionin että Suomen valtiosääntöoikeudellisen ja poliittisen järjestelmän kannalta. Tämä palvelee käsittääkseni parhaiten eduskunnan tietojensaantioikeuden toteutumista.

Ehdotukset ja eduskunnan budjettivalta

2010-luvun alussa vallinneen Euroopan talous- ja rahaliiton kriisin myötä unioni ja jäsenvaltiot säätivät useita oikeudellisia mekanismeja, joidenka tarkoitus oli auttaa unioni akuutin kriisin yli ja estää uusia talouskriisejä. Näiden mekanismien käsittelyn lomassa eduskunta hyväksyi seuraavan lausuman:

”Eduskunta edellyttää, että vaiheittaisten muutosten kumulatiivinen vaikutus eduskunnan budjettivaltaan sekä kansalliseen suvereniteettiin on otettava korostetun huolellisesti huomioon, jos EU-sääntelyä jatkossa aiotaan edelleen vahvistaa kansallista päätöksentekoa rajoittavalla tavalla.”¹

Lausuman taustalla ovat Euroopan talous- ja rahaliiton epäsymmetrisestä rakenteesta johtuvat ongelmat. Nimestään huolimatta Euroopan talous- ja rahaliitto on käytännössä vain rahaliitto. Eurovaltiot ovat luovuttaneet rahapoliittisen päätäntävaltansa Euroopan keskuspankille, mutta

¹ EV 174/2012 vp – HE 155/2012 vp.

talouspoliittinen päätäntävalta on säilytetty jäsenvaltioilla. Tätä kuvastaa hyvin tunnettu toteamus siitä, että euro on valuutta vailla valtiota.

Eurokriisin seurauksena luotujen oikeudellisten mekanismien ongelmat voidaan tiivistää seuraavasti:

- Toimenpiteet lisäävät unionin toimivaltaa talouspolitiikan saralla, vaikka perussopimusten mukaan talouspoliittista toimivaltaa ei ole siirretty jäsenvaltioilta unionille (toisin kuin rahapolitiikka koskeva toimivalta, jonka eurovaltiot ovat keskittäneet Euroopan keskuspankille).
- Talouspoliittisen toimivallan lisääminen tehdään yksittäisillä pienillä muutoksilla, jolloin käsitys niiden kokonaismerkityksestä saattaa hämärtyä. Muutosten yhteisvaikutus jäsenvaltioiden talouspoliittiseen päätäntävalttaan saattaa olla suurempi kuin mitä yksittäisiä muutoksia arvioitaessa voidaan havaita.
- Tapa, jolla yhteistä talouspolitiikkaa luodaan, on vähintäänkin kyseenalainen unionin perussopimusten valossa: ero talous- ja rahapolitiikan välillä (SEUT 119–121 artiklat), keskuspankkirahoituksen kieltäminen (SEUT 123 artikla) ja no bail out -sääntö (SEUT 125 artikla).

Eduskunnan yllä lainatussa lausumassa on kyse siitä, että samalla kun unionin talouspoliittinen toimivalta kasvaa jäsenvaltioiden talouspoliittinen toimivalta kaventuu. Koska perussopimusten mukaan unionilla ei ole varsinaista talouspoliittista toimivaltaa,² sitä ei tulisi luoda epäsuorasti yksittäisillä talouspolitiikan koordinaatiota vahvistavilla mekanismeilla. Yksittäisten muutosten kohdalla kyse ei välttämättä ole merkittävästä vaikutuksesta kansalliseen budjettivaltaan, mutta kun nämä kaikki yksittäiset muutokset – joita on tehty lukuisia sitten vuoden 2010 – lasketaan yhteen, unionin vaikutus jäsenvaltioiden talouspolitiikkaan alkaa olla jo merkittävä.

Ongelma on kuitenkin siinä, että yksittäisten muutosten yhteisvaikutusta on vaikea arvioida, ja jos Euroopan talous- ja rahaliittoa (tai talouspolitiikan yhteensovittamista kaikkien jäsenvaltioiden kesken) kehitetään aina pienien muutosten kautta, kokonaisuutta ei päästä koskaan arvioimaan. Asiaan on pyritty kiinnittämään huomiota ja arvioinnin tueksi on kehitetty työkaluja.³ Eurokriisin seurauksena säädetyillä mekanismeilla on kuitenkin arvioitu olleen vaikutuksia Suomen budjettivaltaan ja valtiosääntöön yleisemminkin.⁴

² SEUT 119(1) artiklan mukaan kyse on ”jäsenvaltioiden talouspolitiikan tiivistä yhteensovittamisesta”, mutta ei varsinaisen yhteisen talouspolitiikan luomisesta. SEUT 119(2) artiklan mukaan rahapolitiikan kohdalla kyse on puolestaan ”yhtenäisestä rahapolitiikasta”.

³ Ks. Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta 1990–2020. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisuja 1/2016.

⁴ Ks. esim. Kaarlo Tuori ja Klaus Tuori, *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis* (Cambridge University Press 2014), s 204, kursivointi tässä: “The reasoning of – – the Finnish Constitutional Law Committee – – illustrates the tension between fiscal liabilities deriving from European rescue measures and national budgetary autonomy, backed up by the principle of democracy. By the same token, it also testifies to the difficulty of putting a brake on *the largely incremental constitutional mutation occurring at the European level.*”; “At least in [Germany and Finland], European constitutional mutation has induced a mirror effect at the national level, instigating amendments to constitutional doctrine which national constitutional reviews has consecrated. *National constitutional doctrine has had to bend and accept the diminution of substantive and procedural budget autonomy.*”

Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämiseen tähtäävien toimien osalta tilanne on kuitenkin edelleen sama. Suurta, unionin perussopimusten tasolla tehtävää muutosta ei ole saatu aikaiseksi. Uudet esitykset koskevat aina yksittäisiä asioita, eivätkä ne siten pysty korjaamaan järjestelmän perustavanlaatuaista vikaa. Nyt ehdotetuille toimenpiteille löytyy varmasti *oikeudelliset perustelut*, sekä unionin perussopimuksista että Suomen perustuslaista. Kyse on pikemminkin siitä, mikä on *poliittinen tahtotila* ja minkälaisia *talouspoliittisia valintoja* halutaan tehdä.

EU:n elpymissuunnitelman lähtökohdat

Komissio on laittanut koronaviruspandemian vuoksi vireille kolme erillistä hanketta, jotka kaikki tähtäävät talouden elvyttämiseen. Hankkeet ovat:

- Komission ehdotus asetukseksi eurooppalaisen väliaikaisen tuen välineestä työttömyysriskien vähentämiseksi koronaviruksen aiheuttamassa poikkeustilanteessa (SURE) sekä Euroopan vakausmekanismin (EVM) kautta toteutettava tukitoimet (yht. 540 miljardia euroa)
- Komission ehdotus asetukseksi EU:n elpymisvälineestä (Next Generation EU) (yht. 750 miljardia euroa)
- Unionin monivuotinen rahoituskehys vuosiksi 2021–2027 (yht. 1 100 miljardia euroa)

Tänään näistä käsiteltävänä ovat elpymisväline ja unionin monivuotinen rahoituskehys. Elpymisvälineellä EU:n talousarviota voidaan kasvattaa rahoitusmarkkinoilta hankitulla uudella rahoituksella vuosina 2021–2024. Niin ikään myös unionin monivuotista talousarviota vuosiksi 2021–2027 on tarkoitus kasvattaa koronapandemian vuoksi.

Elpymisväline on tarkoitus perustaa asetuksella (komission ehdotus COM(2020) 441 final). Seuraava monivuotinen rahoituskehys oli muutenkin suunnitteilla vuosille 2021–2027. Koronaviruspandemian vuoksi seuraavassa rahoituskehyksessä on tarkoitus suunnata rahaa nimenomaan koronakriisin jälkeiseen talouden elvyttämiseen.

On toki tilastojen valossa totta, että koronaviruspandemian taloudelle aiheuttamat vaikutukset ovat ennennäkemättömät. Tästä huolimatta *komission esityksen sävy on jälleen kerran vaihtoehdoton ja näköalaton*. Ikään kuin muita keinoja kuin nyt ehdotetut ei olisi olemassa. Jo komission tiedonannon otsikko viestii tästä: ”Euroopan h-hetki: korjaamalla ja kehittämällä parempaa seuraavalle sukupolvelle”. *Politiikassa on kuitenkin kysymys nimenomaan valinnoista*. Valtiosääntöoikeudelliset rakenteet voivat jossain määrin ohjata ja rajoittaa näitä valintoja, mutta on poliitikkojen tehtävä tehdä tiedostettuja päätöksiä siitä, minkälaista yhteiskuntaa haluamme rakentaa. Kiire, jolla tätä asiaa ollaan viemässä eteenpäin, ja se retoriikka, jota eritoten komissio käyttää, ei tunnu jättävän tilaa aidolle poliittiselle harkinnalle.

Ehdotus NEUVOSTON ASETUS Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta covid-19-pandemian jälkeisen elpymisen tukemiseksi, COM(2020) 441 final

Komission asetusehdotuksessa elpymisvälineen oikeusperustaksi ehdotetaan SEUT 122 artiklaa. Nähdäkseni SEUT 122 artikla on asianmukainen oikeusperusta ehdotetulle elpymisvälineelle. Artiklaa on mahdollista käyttää oikeusperustana juuri koronakriisin kaltaisissa tilanteissa, jotka ovat jäsenvaltioiden kontrollipiirin ulkopuolella. Euroopan unionin tuomioistuin on arvioinut SEUT 122 artiklan soveltuvuutta oikeusperustaksi tapauksessa *Pringle*.⁵ Tuomioistuin korosti arvioinnissaan sitä, että artiklalle perustuvat mekanismit eivät voi olla pysyviä. Koska artiklaa voidaan käyttää vain ”poikkeuksellisten tapahtumien kohdalla” (SEUT 122(2) artikla), eivätkä poikkeukselliset ajat voi kestää loputtomiin, elpymisvälineen ajallinen kesto tulee rajata lyhyeksi. Unionilla ja jäsenvaltioilla on käytössään myös muita, normaaliolojen elvytykseen tarkoitettuja mekanismeja.

Ehdotetun elpymisvälineen hyväksyttävyyden voisi mahdollisesti kyseenalaistaa sillä perusteella, että se kiertää unionin talouspoliittisen kehyksen keskiössä olevan *markkinakurin vaatimuksen*.⁶ Elpymisvälineen tarkoituksena on nimenomaan mahdollistaa se, että *kaikki* jäsenvaltiot saavat lainaa yhtä halvoin ehdoin. Näin ollen olisi syytä arvioida elpymisvälineen suhdetta Euroopan talous- ja rahaliiton normaaliin viitekehykseen. Koska ehdotetun elpymisvälineen oikeusperusta on SEUT 122 artikla, sen hyväksyttävyyttä ei nähdäkseni voi kuitenkaan kyseenalaistaa sillä perusteella, että sen kautta annetaan *lainojen lisäksi suoraa tukea*. Valinta lainojen ja suoran tuen välillä on talouspoliittinen päätös.

EU:n monivuotisen rahoituskehyksen (2021–2027) kasvattaminen

EU:n monivuotisen rahoituskehyksen (unionin talousarvion) kasvattaminen väliaikaisesti 2,00 prosenttiin unionin bruttokansantuotteesta ei nähdäkseni nosta esiin suoria valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä. Unionin omien varojen määrän nostaminen on nähdäkseni epäsuorasti merkittävä kysymys sen vuoksi, että näin unionin talouspoliittinen rooli kasvaa. Tapahtuuko tämä jäsenvaltioiden roolin kustannuksella, eli jäsenvaltioiden talouspoliittista roolia kaventamalla?

Avoimet kysymykset

Komission ehdotusten asianmukainen käsittely eduskunnassa edellyttää sitä, että eduskunnalla on yksiselitteinen tieto ainakin seuraavista asioista.

Next Generation EU -elpymisvälineen osalta:

- Kuinka suuret *suorat kulut* elpymisvälineen perustamisesta ja käyttämisestä Suomelle aiheutuu?
- Kuinka suuret *epäsuorat kulut* elpymisvälineen perustamisesta ja käyttämisestä Suomelle aiheutuu?

⁵ C-370/12 *Thomas Pringle vastaan Government of Ireland ym.*, ECLI:EU:C:2012:756, kohdat 115–122.

⁶ Markkinakurin merkityksestä ks. C-62/14 *Peter Gauweiler ym. vastaan Deutscher Bundestag*, ECLI:EU:C:2015:400 ja C-493/17 *Asia, jonka on pannut vireille Heinrich Weiss ym.*, ECLI:EU:C:2018:1000.

- Kuinka suuret *takausvastuut* elpymisvälineen perustamisesta ja käyttämisestä Suomelle aiheutuu?
- Kuinka suuret *mahdolliset muut vastuut* elpymisvälineen perustamisesta ja käyttämisestä Suomelle aiheutuu?
- Vaikka unionilla olisi toimivalta perustaa elpymisväline SEUT 122 artiklan nojalla, *ohjataanko elpymisvälineen kautta tukea sellaisiin kohteisiin, joihin unionin toimivalta ei ulotu?*⁷ Jos näin on, niin silloin elpymisvälineen käyttö laajentaa unionin toimivaltaa epäsuorasti.

EU:n monivuotisen rahoituskehityksen kasvattamisen osalta:

- Komission ehdotuksen mukaan monivuotiseen rahoituskehitykseen ehdotettavilla uusilla rahoitusmuodoilla (esim. digitaalivero ja muovivero) ”voitaisiin edistää Next Generation EU -välineen puitteissa kerätyn markkinarahoituksen takaisinmaksun ja korkojen rahoittamista”.⁸ Näin toimittaessa tapahtuisi tulonsiirtoja jäsenvaltioiden välillä. *Kuinka suurista tulonsiirroista jäsenvaltioiden välillä tässä olisi kyse?*
- Vaikka ehdotetun elpymisvälineen ei nähtäisi suoraan lisäävän unionin talouspoliittista toimivaltaa, niin voiko elpymisväline ja monivuotisen rahoituskehityksen kasvattaminen lisätä unionin talouspoliittista toimivaltaa epäsuorasti siksi, että sen *myötä unionin talouspoliittinen merkittävyys kasvaa?* Jos unionin käytössä olevat varat kasvavat suhteessa jäsenvaltioiden käytössä oleviin varoihin, eikö tällöin unionin talouspoliittinen vaikutusvalta (suhteellisesti arvioituna) kasva? Vastaus tähän riippuu kaikesta siitä, millä tavalla taloustieteellisiä oletuksia käytetään. Vaikka tälle ei olisi oikeudellisia esteitä, kyse on talouspoliittisesta valinnasta.

Rovaniemellä 5.6.2020



Tomi Tuominen, OTM, OTT
Oikeustieteen yliopistonlehtori, Lapin yliopisto

⁷ Ks. esim. asetusehdotuksen 2 artikla, Elpymisvälineen soveltamisala.

⁸ Euroopan elpymissuunnitelman rahoittaminen, esite 27.5.2020, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/2020.2139_fi_04.pdf>.