Helsinki, 4.6.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite:

EU:n elpymissuunnitelma ja elpymisväline, valtioneuvoston E-selvitys E 64/2020 vp ja perusmuistio VNEUS2020-0537

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 5.6.2020

Euroopan unionin elpymisväline ja omat varat

Perustuslakivaliokunta toteuttaa perustuslain 74 §:ssä säädettyä valtiosääntöistä tehtäväänsä asiassa, joka on poikkeuksellisen mittava ja kauaskantoinen Euroopan unionin ja sen luonteen tulevaisuuden sekä myös Suomen valtiosäännön kannalta. Muodollisesti kyse on tällä kertaa joukon komission ehdotuksia unionin lainsäädännöksi arvioinnista tässä vaiheessa perustuslain 97 §:n ja pian perustuslain 96 §:n mukaisessa menettelyssä, ei erillisestä valtiosopimuksesta eikä perustamissopimusten muuttamisesta. Käsittelyssä ovat komission ehdotukset unionin elpymisvälineeksi, jonka oikeudelliset perusteet ovat ehdotuksissa unionin omia varoja koskevaksi neuvoston päätökseksi, neuvoston asetukseksi unionin elpymisvälineen perustamisesta, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elpymis- ja palautumistukivälineeksi ja ehdotuksissa muiksi sektorikohtaisiksi asetuksiksi unionin ohjelmista ja rahoitusvälineistä samoin kuin ehdotuksesta neuvoston asetukseksi unionin monivuotisista rahoituskehyksistä.

1. Johdanto

Tavoitteenasettelun ja poliittisen yleiskuvan esityksistä kertoo komission tiedonanto Euroopan h-hetkestä: korjaamalla ja kehittämällä parempaa seuraavalle sukupolvelle (COM(2020) 456 lopullinen). Kielenkäyttö siinä on dramaattista. Varsinaisissa lainsäädäntöehdotuksissa esitystapa on tekninen mutta esityksen liittymistä ulkoisista syistä johtuviin poikkeuksellisiin olosuhteisiin voimakkaasti korostava. Komissio ei yritäkään väittää ehdotustensa olevan tavanomaisia vaan **poikkeuksellisten olojen toimia mutta on nähdäkseni taitavasti sijoittanut poikkeukselliset ehdotuksensa osaksi unionin perustamissopimusten mukaisia menettelyitä ja rakenteita**. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta olennaisimpia tässä ovat tarkistettu ehdotus neuvoston päätökseksi unionin omien varojen järjestelmästä (COM (2020) 445 final), ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta (COM (2020) 441 final) ja ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan elpymis- ja palautumistukivälineestä (COM (2020) 408 final). Omien varojen päätöksen ja unionin monivuotisen rahoituskehyksen osalta kyseessä on komission tarkistetuista ehdotuksista vuonna 2018 tehtyihin alkuperäisiin ehdotuksiin ja näistä on eduskunnan käsittelyssä myös U-kirjelmät.

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi

Unionin perussopimusten osalta ehdotukset tarkoittaisivat **asiallisesti poikkeamista Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 310 artiklan mukaisen tasapainoisen budjetin periaatteesta** sellaisena kuin se on tähän asti ymmärretty ja lisäksi ehdotukset asiallisesti ovat osin pulmallisessa suhteessa SEUT 125 artiklan mukaisen kiellon vastata jäsenvaltion velasta kanssa ja merkitsevät unionin käyttötarkoitussidonnaiseksi tuloksi merkittävän 750 miljardin euron lainanoton yhteisvastuullisuutta. Tämä johtaa pulmalliseen tilanteeseen ja rajoitteisiin tulevien vuosien ja vuosikymmenten eurooppa-neuvoston ja neuvoston päätöksenteossa unionin rahoituskehyksistä SEUT 312 artiklan mukaisesti. Ehdotukset tässä muodossa merkitsisivät unionin ja jäsenvaltioiden välisen tasapainon tosiasiallista muutosta, joka on tarkoitettu kyllä tilapäiseksi mutta jonka riskinä on pitkittyminen ja laajentuminen. Tämän riskin hallitseminen on jäljempänä tarkasteltavan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa osa myös Suomen valtion kykyyn vastata sillä oleviin velvoitteisiin sekä kokonaisvastuiden tosiasialliseen määrään ja riskien todennäköisyyteen vaikuttava seikka ja siten äärirajoiltaan osin oikeudellinen asia. Oikeudellisesti sekä unionin oikeuteen kuuluvan demokratiaperiaatteen ja Suomen perustuslain 2 §:n kansanvallan ja osallistumisoikeuksien toteuttamiseksi on tarpeen, että unionilla ja sen jäsenvaltioilla on selkeä ja **perusteltu näkymä** sitä, miten kriisitilanteesta irrottaudutaan ja miten unioni aikoo toimia myös tilanteissa, joissa nyt ehdotettavat toimet ovat riittämättömiä.

Tässä vaiheessa kyse on EU-lainsäädäntöön kuuluvien ja EU:n toimielimissä käsiteltävinä olevien lainsäädäntöehdotusten ennakollisesta kansallisesta käsittelystä perustuslain 97 §:n mukaisesti valtioneuvoston selvityksenä ja jatkossa perustuslain 96 §:n mukaisesti valtioneuvoston kirjelmän pohjalta. SEUT 311 artikla edellyttää, että neuvoston päätös unionin omista varoista tehdään neuvostossa yksimielisesti ja lisäksi hyväksytään jäsenvaltion kansallisen valtiosäännön mukaisessa järjestyksessä. Suomessa omien varojen päätös on hallituksen esityksen pohjalta hyväksyttävä perustuslain 94 §:n mukaisesti eduskunnassa. Muuten kokonaisuudessa kyse on unionin säädöksistä.

Komission nyt tekemissä ehdotuksissa tarkoitetut toimet tulisivat jo aikaisemmin koronakriisin johdosta tai siihen liittyvien rahoitustoimenpiteiden päälle. Valtioneuvoston selvityksessä viitataan vastuiden kokonaisuudesta tuoreeltaan eduskunnalle annettuun selvitykseen (VM2020-00230). Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että valtioneuvosto tekee Covid-19 -kriisiin liittyvien sitoumusten ja vastuiden eduskuntakäsittelyn yhteydessä kokonaisarvion vastuista ja riskeistä sisältäen myös ennakoitavissa olevat vastuut sekä EU:n tasolla että kansallisesti (PeVL 12/2020 vp, PeVL 11/2020 vp). Perustuslakivaliokunnan käsityksen kukaan 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 (PeVL 12/2020 vp, PeVL 11/2020 vp). Tämä aikaisemmin eduskunnalle annettu selvitys olisi tarpeen päivittää ja täydentää sisältämään tämän ehdotuspaketin johdosta tulevat mahdolliset vastuut ja niiden riskisyyden.

Kun komission ehdotuskokonaisuudesta annetaan eduskunnalle perustuslain 96 §:n edellyttämä U-kirjelmä, on päivitetty vastuiden ja riskien kokonaistarkastelu välttämätöntä sisällyttää sen yhteyteen. Pelkästään elpymisvälineestä ja rahoituskehyksistä sekä unionin omien varojen järjestelmää koskevan päätöksen tarkastelu ei ole riittävää vaan tarvitaan perustuslakivaliokunnan edellyttämä kokonaistarkastelu kaikista jo päätetyistä ja tulossa olevista vastuista. Valtioneuvon U-kirjelmässä ja omia varojen päätöstä koskevissa jatkokirjelmissä sekä sitä ennen annettavissa valtioneuvoston perustuslain 97 §:n tarkoittamissa selvityksissä (E-kirjeen jatkokirjeet) on tarpeen myös olla riittävän laaja, tarkempi oikeudellinen arviointi taloudellisten vastuiden ja niiden vaikutuksen eduskunnan budjettivaltaan kumulatiivisen kokonaistarkastelun lisäksi. Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta Suomen yleiskantaan ei tässä vaiheessa ole huomautettavaa (ks. julkinen osa valtioneuvoston tiedote 392/2020, 4.6.2020, valtioneuvoston E-selvitys E 64/2020 vp 4.6.2020 ja siihen liittyvä perusmuistio).

Olen **oikeudellisesta näkökulmasta osin kriittinen komission ehdotuksille**. Tästä ei pidä tehdä poliittisia johtopäätöksiä siitä, minkä pitäisi olla poliittisesti kannatettavaa nyt tässä tilanteessa ja pidemmällä tähtäimellä unionille tai mikä on Suomen kansallinen etu. Nyt voi olla poliittisesti ja yhteiskunnallisesti tarpeen tehdä aidosti kertaluonteisia mutta poikkeuksellisia ratkaisuja. Lisäksi unionin oikeus sisältää SEU 3 artiklan ja useiden SEUT artiklojen mukaan yhteenkuuluvuuden, yhteisvastuun ja

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
E-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi

solidaarisuuden periaatteet. Näitä edustavat unionin oikeudessa Unionin on oikeusvaltion periaatteisiin sitoutuneena oikeusyhteisönä ja demokraattisena yhteisönä tarpeen tehdä perustavanlaatuiset ratkaisut oikeudellisesti kestävällä tavalla ja laajan demokraattisen keskustelun perusteella. Samoin unionin ei ole oikeudellisesti lupa venyttää kirjoittamatonta hätätilaoikeutta muotoihin, joita oikeusvaltiossa ei voida hyväksyä. Oikeusyhteisössä mitä kannatettavinkaan hyvä tarkoitus ei oikeuta kaikkia keinoja. Poikkeustoimet on yleisen kansainvälisen oikeuden ja sen periaatteiden sekä unionin perustamissopimusten mukaisesti rajattava siihen, mikä on välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Se on myös pidettävä erillään unionin pidemmän aikavälin kehittämisestä. Tämä näyttää valtioneuvoston selvityksen perusteella olevan myös valtioneuvoston tavoitteena.

2. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

2.1. **Perustuslakivaliokunnan rooli EU-lainsäädännön valmistelussa ja omien varojen päätöksen kansallisessa jatkokäsittelyssä**

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaisesti antaa lausuntonsa sen käsittelyn tulevien **lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin**. Perustuslakivaliokunta on perustuslainmukaisuuden ensisijainen tulkitsija ja perustuslainmukaisuutta koskevat kannanotot sitovat niin eduskunnan muita valiokuntia kuin valtioneuvostoa. **Perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa** (PeVL 23/2018 vp s.4, PeVL 20/2017 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset tulkintakannanotot sitovat perustuslain 74 §:n ja eduskunnan työjärjestyksen perusteella myös eduskunnan suurta valiokuntaa, jonka tehtävänä on perustuslain 96 §:n mukaisesti ilmaista eduskunnan puolesta sen kanta eduskunnan käsiteltäväksi saatettuun EU-asiaan. Vahvojen valtiosääntöoikeudellisten kannanottojen lisäksi EU-asioiden eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta voi lausua lisäksi myös valtiosääntöpoliittisia ja muita valtiosäännöstä johtuvia näkökohtia. Nämä suuren valiokunnan ja valtioneuvoston on perusteltua ottaa huomioon EU:n säädösehdotuksen käsittelyssä unionin neuvostossa huomioon otettavina näkökohtina, mutta perustellusti niistä voi poiketa. EU-asioiden käsittelyssä ei – valitettavasti – ole perustuslakivaliokunnan käytännössä kehitetty samanlaista systematiikkaa kuin perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisissa kannanotoissa, joissa vahvimpia ja velvoittavampia ovat säätämisjärjestykseen vaikuttavat kannanotot. Perustuslakivaliokunnan onkin tässä asiassa ja jatkossa perusteltua harkita, pitäisikö aikaisempaa selvemmin osoittaa kannanottonsa valtiosääntöoikeudellisen painavuuden aste.

EU:n lainsäädäntöehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuus on unionin oikeuden mukaan ensisijaisesti **EU-oikeudellinen kysymys**, jonka viime kädessä ratkaisee auktoritatiivisesti ja ainoana tulkitsijana **Euroopan unionin tuomioistuin**. Oikeusperustan arvioiminen on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan jossain määrin edellytys EU-säädösehdotuksen arvioinnille perustuslain näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on myös vaadittu valtioneuvostolta vakavan huomion kiinnittämistä ehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuuden varmistamiseen (PeVL 13/2018 vp, s.9 ja PeVL 23/2018 vp, s. 4). Euroopan unionin tuomioistuimen oikeusvaltiollinen kontrolli on korostetun jälkikäteistä ja unionin oikeudessa ei ole useiden jäsenvaltioiden valtiosääntöjen tavoin kovinkaan kehittynyttä ennakollista perustamissopimusten mukaisuuden normikontrollia.

Valtioneuvosto ei voi myöskään hyväksyä **sellaista unionin säädöstä EU-säädösmenettelyssä, joka on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain tai EU:n perusoikeusperuskirjan kanssa ja valtioneuvostolla on aktiivinen velvollisuus varmistua näistä asioista unionin lainsäädäntömenettelyssä** (PeVL 41/2018 vp, s. 3). Silloinkin kun EU-asioissa toimitaan unionin toimivallan puitteissa, ovat perustuslakiin liittyvät kannanotot merkityksellisiä muodostettaessa Suomen kantoja valmisteltavana olevaan unionin lainsäädäntöön. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että unionin säädösten oikeusperustaan mahdollisesti liittyvät epäilykset poistetaan (PeVL 13/2018 vp). Näiltä osin ei ole kyse nähdäkseni suuren valiokunnan harkittavaksi tulevasta kannanotosta vaan suurta valiokuntaa velvoittavasta ja samoin valtioneuvostoa lähtökohtaisesti velvoittavasta oikeudellisesta kannanotosta. EU:n johdetul-

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi

la oikeudella eli sekundäärilainsäädännöllä ei voida lisätä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia velvoitteita, joita ei olisi hyväksytty jo perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä (PeVL 13/2018 vp ja PeVL 49/2010 vp).

Jos oikeusperustaa ei voida pitää oikeudellisesti riittävänä, ehdotuksen perustuslaillisen arvioinnin kysymyksenasettelu muuttuu (esim. PeVL 12/2018 vp). Tällöin voi tulla arvioitavaksi ylipäänsä **valtioneuvoston päätöksentekomahdollisuudet EU-asiassa** ja mahdollisesti myös perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitetun t**oimivallan siirron merkittävyys Suomen täysivaltaisuuden kannalta**.

Ymmärrän perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön niin, että oikeusperustan ohella **ylipäänsä asianmukaisuus unionin oikeuden mukaan voi vaikuttaa perustuslainmukaisuuden arviointiin**, ei vain oikeusperustan asianmukaisuus. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella näin arvioin, että unionin toimivallan riittävyyden arviointi ja mahdollisuus puuttua toimivallan ulkopuolelle meneviin unionin toimiin (ultra vires -oppi). Perustuslakivaliokunta voi edellyttää eduskunnan suurta valiokuntaa ja valtioneuvostoa oikeudellisesti velvoittavalla tavalla ryhtymään toimenpiteisiin ultra vires -tilanteen korjaamiseksi.

Pluralistisen valtiosääntö- ja perustuslakikontrollikäsitykseni mukaisesti näen myös, että kansalliset perustuslainmukaisuuden valvojat voivat myös perustuslainmukaisuuden valvontatehtävän edellyttämässä laajuudessa myös puuttua unionin lainsäädännössä tapahtuneisiin unionin toimivallan ylityksiin etenkin, jos ne vaikuttavat kansallisen perustuslain soveltamiseen tai johtavat siihen, että unionin ja jäsenvaltion välinen toimivallanjako, erityisesti SEU 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua unionin annetun toimivallan periaatetta mahdollisesti rikottaessa. Seikan esille tuominen unionin säädöksen käsittelyn aikana tai sen tultua hyväksytyksi jäsenvaltion toimenpiteiden vaatiminen asian saattamiseksi EU-tuomioistuimen käsittelyyn ei myöskään vaaranna unionin tuomioistuimen yksinomaista toimivaltaa arvioida unionin toimielinten toimien osalta ultra vires -oppia. Unionin toimivaltansa ulkopuolella tekemiä ja tällaisiin toimiin liittyviä jäsenvaltion kansallisia toimia tulee arvioida yksinomaan kansallisen perustuslain mukaisesti eikä toimivallan ylityksen osalta unionin toimilla ole Suomessa oikeusvaikutuksia (ks. EU-tuomioistuimen tuomiolla kumotun direktiivin oikeusvaikutuksista Suomen lainsäädäntöön nähden PeVL 18/2014 vp).

Suhteellisuusperiaatteen tai muista yleisistä oikeusperiaatteista johtuvat unionin lainsäätäjän harkintavallan rajat ylittävä säädös kuuluu ultra vires -opin piiriin ja on siten tehty toimivallan rajat ylittäen. Tällä seikalla on merkitystä arvioitaessa varsinkin komission ehdotusta unionin omien varojen päätökseksi. Kun omien varojen päätös edellyttää yksimielisyyttä ja lisäksi sen hyväksymistä eduskunnassa perustuslain 94 §:n mukaisessa menettelyssä ja nämä toimet ovat neuvoston päätöksen hyväkymisen ja voimaantulon edellytyksiä, ei tältä osin asiakokonaisuudessa ole edes tarpeen pohdiskella sitä, onko Euroopan unionin tuomioistuimen rooli riittävä turvaamaan unionin oikeusjärjestyksen perustuslaillisuuden ja siten myös jäsenvaltioiden kompetenssi-kompetenssin sekä SEUT 4 artiklan 1 kohdan mukaisen unionin annetun toimivallan periaatteen (conferral) toteutumisen. Tässä yhteydessä ei ole siten tarvetta mennä Saksan valtiosääntötuomioistuimen tuomion asiassa 2 BvR 859/15 nyt 5.5.2020 antaman tuomion EKP:n osto-ohjelmista herättämään keskusteluun.

2.2. Perustuslakivaliokunnan arvioinnin valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat

Komission ehdotuskokonaisuuden valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat ovat ensinnäkin Suomen liittymissopimus Euroopan unioniin ja unionin perustana oleviin sopimuksiin sittemmin tehdyt muutokset, erityisesti Lissabonin sopimuksen hyväksyminen. Euroopan unioniin liittyminen sekä Lissabonin sopimus, joka sisältää Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin perusoikeusperuskirjan, on hyväksytty Suomessa supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä poikkeuksina perustuslaissa (ks. PeVL 14/1994 vp ja PeVL 13/2008 vp). Tämä tarkoittaa sopimusten sisältämän ja dynaamisesti kehittyvän järjestelmän hyväksymistä poikkeuksena perustuslaista. Siten **unionin perustana olevien sopimusten mukaisesti hyväksytyt unionin säädökset ovat Suomessa pätevää ja oikeusvaikutuksia omaavaa oikeutta** ja tämä järjestely on perustuslain säätämisjärjestyksessä hyväksytty.

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi

Lisäksi erityistä oikeudellista merkitystä on sillä, että perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen (jäsenyyden kirjaamisen perustuslakiin valtiosääntöoikeudellisesta merkityksestä ks. HE 60/2010 vp). Jäsenyys Euroopan unionissa on perustuslain tasoinen valtiosääntöinen ja julkista valtaa koskeva perusratkaisu Suomessa (HE 60/2010 vp, luku 3.5.). Jäsenyyden mainitsemisella perustuslaissa on perustuslaissa tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden tulkintaa koskevaa vaikutusta. Kolmantena lähtökohtana on perustuslain 1 §:ssä todettu Suomen täysivaltaisuus eli suvereniteetti. Kun unionin jäsenyys on ollut valtiosääntöistä oikeutta Suomessa, on **lähtökohtaisesti Euroopan unioniin liittyvät velvoitteita pidetty täysivaltaisuuden kannalta ongelmattomina** (PeVM 9/2010 vp). Jos unionin lainsäädäntöehdotukselle on osoitettavissa selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta unionin perussopimuksista, kysymys ei ole toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä eikä täten myöskään täysivaltaisuuden rajoituksesta (PeVL 13/2018 vp). Soveltamalla analogisesti toisaalta edellä muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 18/2014 vp esitettyä periaatetta, jonka mukaan unionin oikeus oikeusvaikutuksensa, jossa unionin säädös kumotaan pätemättömänä, voidaan toisaalta todeta, että unionin toimiessa ultra vires toimivaltansa ulkopuolella ei unionin oikeudella ole päteviä oikeusvaikutuksia eikä se siten voi siltä osin myöskään rajoittaa jäsenvaltion täysivaltaisuutta.

Perustuslakivaliokunta on finanssikriisin yhteydessä ja viimeksi käsiteltäessä koronakriisiin yhteydessä Euroopan unioniin liittyviä vastuusitoumuksia muotoillut varsin vakiintuneeksi katsottavan opin vastuiden ja budjettisuvereniteetin rajoitusten valtiosääntöoikeudellisista arviointikriteereistä sekä myös taloudellisten kriisien hoidossa käytettävän EU-lainsäädännön suhteesta unionin perustamissopimuksiin. Perustuslakivaliokunta laaja käytäntö on hyvin kiteytetty perustuslakivaliokunnan pöytäkirjoihin PeVP 27/2020 vp, 6.4.2020 ja PeVP 34/2020 vp, 8.5.2020. Lainaan tässä mukaellen tärkeitä kohtia näiden pöytäkirjojen perusteella (alleviivaukset allekirjoittaneen):

> *Perustuslakivaliokunta on katsonut arvioidessaan EMU:n kehittämistä, että sitä tulee kehittää ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa. EU-lainsäädäntöön ei tule valiokunnan mielestä sisällyttää jäsenvaltioille perussopimusten vastaisia tai perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Unionin sekundäärilainsäädännöllä tai hallitustenvälisillä sopimuksilla ei tule välillisestikään horjuttaa perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (ks. Esim. PeVL 10/2019 vp, PeVL 38/2018 vp, PeVL 28/2013 vp, PeVL 49/2010 vp, s. 4/II ja s. 5/I ja PeVL 46/1996 vp, s. 2/II).*
>
> *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). Vastuissa 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 12/2020 vp, PeVL 22/2011 vp, PeVL 12/2018 vp). ERVV:tä 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. Perustuslakivaliokunta on korostanut riskien arviointia keskeisenä asian valtiosääntöisen arvioinnin kannalta (PeVL 14/2019 vp).*
>
> *Perustuslakivaliokunnan mielestä budjettisuvereniteettia tulee suojata mahdollisimman tehokkaasti ja huolehtia siitä, että järjestelyjen erityispiirteiden vuoksi Suomen vastuut eivät kasva ainakaan tavalla, joka riskinsä puolesta voisi vaarantaa budjettisuvereniteetin tai Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, joita sillä Suomen perustuslain mukaan on (PeVL 55/2017 vp, s. 3 ja PeVL 5/ 2011 vp, s. 4/II). Perustuslakivaliokunta on pöytäkirjassa PeVP 27/2020 vp esittänyt huolen, että koronakrisiin liittyvät rahoitusjärjestelyt voisivat jopa vaarantaa valtion mahdollisuudet vastata perustuslain mukaisista omista velvollisuuksistaan. Perustuslakivaliokunta kuitenkin ilmaisee huolensa siitä, että budjettisuvereniteetin, eduskunnan budjet-*

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi

tivallan ja valtion sitoumus tensa täyttämiskyvyn asettamat valtiosääntöoikeudelliset rajat voisivat mahdollisesti ylittyä yhteis- ja erillisvastuullisten ''koronabondien'' suhteen merkiten sitä, että ehdotuksen toteuttaminen edellyttäisi Suomessa perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämistä. (PeVP 27/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta on näin kiteytetysti arvioituna asettanut edellä alleviivaamani seitsemän kriteeriä, joita sovelletaan rinnakkain ja joiden perusteella tehdään valtiosääntöinen kokonaisarvio.

Perustuslakivaliokunta on EVM-sopimuksen mukaisissa järjestelyissä korostanut riittävää ehdollisuutta, jota on perustuslakivaliokunnan mukaan arvioitava sitä koskevan oikeuskäytännön mukaisesti (ks. Unionin tuomioistuin ratkaisu, C-370/12, Pringle, kohdat 129-147). SEUT 125 artiklan tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltiot noudattavat tervettä finanssipolitiikkaa (Pringle, kohta 135). SEUT 125 artiklassa ei sen sijaan kielletä yhtä tai useaa jäsenvaltiota myöntämästä rahoitusapua jäsenvaltiolle, joka on yhä vastuussa omista sitoumuksistaan velkojilleen, sillä edellytyksellä, että tällaiseen apuun liittyvät ehdot ovat omiaan kannustamaan viimeksi mainittua **toteuttamaan tervettä finanssipolitiikkaa** (Pringle, kohta 137). Nämä perustuslakivaliokunnan pöytäkirjassa PeVP 34/2020 vp esitetyt näkökohdat kiinnittyvät EU-tuomioistuimen Pringle -tuomion kautta laajemmin unionin oikeuteen ja ovat siten osaksi merkityksellisiä myös unionin rahoituskehysten ja unionin budjettiin kuuluvien menojen yhteydessä olkoonkin, että ne ovat vahvemmin unionin oikeusjärjestyksen sisällä.

Unionin oikeuden ja sen kehityksen suhdetta eduskunnan budjettivaltaan on käsitelty myös Euroopan unionin finanssipoliittisen sopimuksen ja budjettikehysdirektiivin toimeenpanon ja muun jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta koskevan unionin lainsäädännön käsittelyn yhteydessä (PeVL 37/2012 vp ja säädöksiä uudistettaessa PeVL 13/2018 vp). Tällöin perustuslakivaliokunta on korostanut vaikutusten eduskunnan budjettivaltaan huolellisen selvittämisen tärkeyttä ja että talous- ja rahaliittoa tulee kehittää ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa (PeVL 13/2018 vp sekä PeVL 55/2017 vp ja PeVP 92/2012 vp, s. 3).

Päätöksenteon **demokraattinen hyväksyttävyys** toteutuu myös suorimmin kansallisten parlamenttien kautta (PeVL 13/2018 vp, PeVP 92/2012). Perustuslakivaliokunta piti Euroopan unionin ns. Finanssipoliittista sopimusta ja siinä olevia rakenteellisen alijäämän enimmäismäärän rajoittamista 0,5 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen sinänsä merkittävänä eduskunnan budjettivallan rajoituksena. Finanssipoliittinen sopimus oli merkittävä budjettivallan rajoitus sikäli, että se rajoittaa jäsenvaltion mahdollisuuksia asettaa 0,5 prosenttiyksikön suhteessa bruttokansantuotteeseen heikompi rakenteellista alijäämää kuvaava julkisen talouden tavoite verrattuna tilanteisiin, joissa tällaiset poikkeukset unionin perussopimusten ja niihin ja unionin säädöksiin perustuvan unionin vakaus- ja kasvusopimuksen ja sen soveltamista koskevien käytännesääntöjen mukaan olisi mahdollista. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kuitenkin unionin perussopimuksissa määritellyt velvoitteet ja unionin oikeuden sisältämät vakaus- ja kasvusopimuksen velvoitteet huomioon ottaen kyseiset sopimusmääräykset eivät aiheuta valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkittäviä lisärajoituksia eduskunnan budjettivaltaan (PeVL 37/2012 vp, s. ,PeVL 49/2010 vp, s 4 /II, PeVL 24/2011 vp, s. 2/II). Siten finanssipoliittinen sopimuksen hyväksyminen ei vaatinut perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisen, merkittävää toimivallan siirtoa koskevan määräenemmistön soveltamista eduskunnassa (PeVL 37/2012 vp).

Finanssipoliittista sopimusta koskeva lausunto (PeVL 37/2012 vp) on nyt käsillä olevan asian kannalta sikäli hyvin merkittävä, että siinä hahmotellaan, mitä suuruusluokkaa olevat eduskunnan budjettivallan rajoitukset voisivat olla merkittävää toimivallan siirtoa ja toiseksi siksi, että perustuslakivaliokunta lausunto kertoo, kuinka tiivis yhteys jo valtiosääntöisesti hyväksyttyyn unionin oikeuteen poistaa valtiosääntöoikeudelliset toimivaltaongelmat.

Käsittääkseni nämä perustuslakivaliokunnan aikaisemman lausuntokäytännön mukaiset lähtökohdat soveltuvat hyvin komission ehdotuskokonaisuuden valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. On perusteltua korostaa, että näkökohdat eivät liity vain valtion täysivaltaisuuden ja erityisesti siihen kuuluvan budjettisuvereniteetin suojaamiseen. On huomattava, että unionin oikeuden valtiosääntöisestä asemasta tuleva etusija jopa Suomen perustuslakiin nähden koskee vain pätevästi voimaan saatettua unionin oikeutta. Se ei siten rajoita perustuslakivaliokuntaa tekemästä unionin säädösehdotuksen käsittelyvaiheessa arvioita ehdotuksen suhteesta Suomen perustuslakiin ja siihen liittyen myös unionioi-

keudellisesta perustasta. Saamani käsityksen mukaan Euroopan unionin neuvostossa ollaan neuvoston oikeuspalvelulta pyydettävän arvion perusteella varmistamassa ehdotusten oikeudellista perustaa. Tämä on perusteltua ja sitä valtioneuvoston on myös perusteltua tukea. Samalla kuitenkin tuon esille, että perustuslakivaliokunta perustuslain 74 §:n mukaisesti on ensisijainen toimija arvioimaan ehdotusten oikeudellista merkitystä Suomen perustuslain kannalta.

Eduskunnan budjetti- ja yleisemminkin finanssivallan kokonaisuus edellyttää, että eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §n mukaiset tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuudet turvataan asianmukaisesti. Nyt käsillä oleva komission ehdottamassa rahoituskokonaisuudessa jäsenvaltion lisävastuiden kasvaminen vastaisuudessa ilman eduskunnan myötävaikutusta ei liene lähtökohtaisesti mahdollista. Budjettisuvereniteetti tarkoittaa tässä yhteydessä perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaisen eduskunnan valtiontaloudellisen vallan turvaamista siltä osin kuin sitä ei ole oikeudellisesti pätevällä tavalla luovutettu Euroopan unionille. Viime kädessä tässä on kyse kansanvallan ytimeen kuuluvista asioista. Siltä osin kuin toimivaltaa on luovutettu Euroopan unionille, on kyse eurooppalaisen tason demokratiaan kuuluvasta päätöksenteosta, johon Suomessa eduskunta neuvoston kautta osallistuu. Komission ehdotuksen etuna on, että **rahoitus toteutettaisiin unionin toimielimissä ja tavanomaisissa menettelyissä.**

2.3. Komission ehdotusten tavoitteista ja argumentaation oikeudellisista ja taloustieteellisistä perusteista

Euroopan unionin rahoitus- ja budjettijärjestelmä on oikeudellisesti ja yhteiskuntapolitiikan eri osa-alueiden kannalta tärkeä elementti Euroopan unionissa. Euroopan unionin budjetin yhtenä tehtävänä on jakaa ja tasapainottaa Euroopan unionissa tapahtuvan integraation taloudellisia ja yhteiskunnallisia hyötyjä. Se on myös aikanaan jo Euroopan talousyhteisön perustamissopimukseen niin sanotuilla Luxemburgin (budjetti)sopimuksilla otetun ja nykyisen unionin autonomisen ja tavanomaisesta kansainvälisestä järjestöstä huomattavasti poikkeavan rahoitus- ja budjettijärjestelmän tavoite ja siten osa unionin perustamissopimuksia. Unionin budjettijärjestelmän kaikkia oikeudellisia ja poliittisia mahdollisuuksia integraatiossa ei ole käytännössä kuitenkaan hyödynnetty ja siten esimerkiksi unionin budjetilla ei ole juurikaan suhdanne- ja muita finanssipoliittisia tehtäviä (Unionin budjetin autonomiasta ja historiasta, ks. Ilkka Saarilahti, Euroopan unionin taloushallintojärjestelmän joustavuus, Finanssihallinnollisia tutkimuksia joustavuuden eri muodoista ja kehityksestä vuosina 1968-2009, European Press Academic Publishing 2012; Richard Crowe: The European Budgeting Galaxy. European Constitutional Law Review 13 (3), (2017), 428-452). Unionin budjetin poliittinen ja eurooppalaisen tason yhteiskunnallinen funktio on kuitenkin jo valtiosääntöisesti myös hyväksytty Suomessa liittymissopimuksen ja Lissabonin sopimuksen hyväksymisellä ja voimaansaattamisella.

Komission ehdotus on rakennettu nykyisten perussopimusten ja unionin rahoitus- ja budjettijärjestelmän sisälle. Tämä perusratkaisu sinänsä luo oikeudellista selkeyttä ja legitimiteettiä sekä turvaa osittain myös demokratiaa ja avoimuutta verrattuna Euroopan unioniin liittyvillä mutta erillisillä valtiosopimuksilla toteutettuihin järjestelyihin kuten EVM.

Euroopan unionin integraation ja Euroopan unionin perustavanlaatuisista tavoitteista on määräykset SEU 3 artiklassa. Artiklassa mainitut asiat ovat **taloudellisesta näkökulmasta unionin jakamattomasti yhteiskunnalle tuottamia julkishyödykkeitä** tai kaikkien unionin jäsenvaltioiden ja niiden yhteiskuntien **yhteiseksi hyväksi tulevia klubihyödykkeitä**.

SEU 3 artiklan 1 kohdan mukaan unionin perimmäisenä tavoitteena on rauhan sekä kansalaisten hyvinvoinnin sekä omien arvojensa, kuten ihmisarvon, oikeusvaltion ja perusoikeuksien kunnioittamisen edistäminen. SEU 3 artiklan 3 kohdan perusteella unioni toteuttaa sisämarkkinat. Saman sopimuskohdan perusteella Euroopan unioni pyrkii kestävään kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus ja täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. Edelleen unioni torjuu sosiaalista syrjäytymistä ja syrjintää sekä edistää yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ja sosiaalista suojelua, naisten ja miesten tasa-arvoa, sukupolvien välistä yhteisvastuuta ja lapsen oikeuksien suojelua samoin kuin edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yh-

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi

teenkuuluvuutta sekä jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta. **SEU 3 artiklassa mainituilla tavoitteilla on olennaista merkitystä Euroopan unionin oikeuden tulkinnassa**, sillä nämä yhdessä kunkin säännöksen oikeusperustan antavan unionin perussopimuksen artiklan ja kussakin unionin säädöksessä mainitun tavoitteen kanssa muodostavat unionin oikeuden teleologisen tulkinnan ja unionin oikeuden vaikutuksia korostavan tulkinnan (effet utile) perustan. Unionin perustana olevia sopimuksia on siten tulkittava näiden tavoitteiden saavuttamisen valossa.

Unionin rahoituksen ja budjettijärjestelmän kannalta rakenteellisesti kiintoisa havainto on, että vaikka unionin tehtäviin kuuluu yhteenkuuluvuuden edistäminen ja jäsenvaltioiden yhteisvastuun edistäminen, ei finanssipolitiikka tai suhdannepolitiikka lähtökohtaisesti kuulu unionin tehtäviin. Liittovaltioissa yleensä liittovaltion suhdannepoliittisia toimia ja välineitä vastaavat sellaiset julkishyödykkeet, joiden tuottaminen ja turvaaminen ovat liittovaltion vastuulla. Unionin ja jäsenvaltioiden välisessä toimivallanjaossa ja SEU 4 artiklan ja 5 artiklan 1 kohtien perusteella noudatettavan unionin annetun toimivallan periaatteen sekä unionin toimivaltaa koskevien SEUT artiklan määräysten perusteella finanssipolitiikka ja suhdannepolitiikka kuuluvat lähtökohtaisesti jäsenvaltion toimivaltaan.

Komissio on perustellut nyt käsillä olevia ehdotuksiaan sillä, että Covid-19 -pandemia on jäsenvaltioiden vaikutuspiirin ulkopuolinen shokki, josta tehokas toipuminen edellyttää unionin yhteistä elvytystä ja finanssipolitiikan yhteensovituksen lisäksi yhteistä elvytystä unionin budjetin kautta. Jäsenvaltioiden väliset isot tulonsiirrot sekä laajamittainen elvytys eivät ole perinteisesti käytännössä kuuluneet unionin ja sen rahoitus- ja budjettijärjestelmän tehtäviin. Komission ehdotukset edustavat tässä suhteessa laadullisesti ja rahoituksen määrän osalta uudenlaista elementtiä unionin toiminnassa.

Valtiosääntöpoliittisena argumenttina voidaan myös käyttää tutkimuskirjallisuudesta kiteytettävissä olevaa havaintoa siitä, että liittovaltioissa **liittovaltio ei yleensä ole vastuussa osavaltioidensa veloista** ja sitä, että liittovaltion finanssipoliittiset välineet tuottavat myös kansalaisille tulevia julkishyödykkeitä. **Nyt kyseessä <u>ei ole</u> liittovaltion kehittäminen vaan poikkeukselliset ja väliaikaiset tukitoimet. Näidenkin vaikuttavuus tarkoitukseensa on kuitenkin tarve vielä kriittisesti arvioida.** Komission taloudellinen argumentaatio pitääkin tarkistaa ja kriittisesti arvioida suhteessa SEU 3 artiklan mukaisten unionin tavoitteiden tehokkaan toteutumisen edellytyksiin ja myös sen suhteen, että järjestelyt ovat taloustieteellisesti toimivia. **Valtiosääntöpoliittisena havaintona olisi perusteltua kiinnittää tähän tarpeeseen huomiota**.

Omana havaintona esitän tässä vaiheessa kriittistä huomiota siihen, että unionin tasolla tehtävän elvytyksen volyymit voivat vaikuttaa suurilta mutta ne ovat **suhteellisen pieniä suhteessa unionin yhteenlaskettuun BKT:seen** (EU:n yhteenlaskettu BKT on 13,9 biljoonaa euroa joten koko elpymisväline on tästä vain joitain prosentteja). Ne eivät sellaisenaan ehkä riitä ratkaisemaan unionin jäsenvaltioiden talouden ongelmia, jollei rahoituksella ole merkittäviä kerroinvaikutuksia. Onkin tärkeää kiinnittää huomiota siihen, mitä nyt käsillä olevalla **kokonaisuudella voidaan ratkaista ja mitä sillä ei voida ratkaista**. Valtioneuvoston selvityksessä olevassa valtioneuvoston kannassa kiinnitetäänkin huomiota siihen, että elpymisrahoituksella ei voida ajateltavan kaikkia EU-maiden ja euroalueen talousongelmia ja sen tulisi keskittyä koronakriisin aiheuttamaan poikkeukselliseen ja väliaikaiseen tilanteeseen. Sen rinnalla valtioneuvoston mukaan tulee jatkaa keskustelua erilaisista ratkaisuista velkakestävyyden varmistamiseksi Euroopassa. Elpymisrahoituksen tarkoituksen selkeä osoittaminen liittyykin kiinteästi unionin oikeuteen, koska unionin rahoitukselta edellytetään perustamissopimuksissa selkeää oikeusperustaa ja lainsäädännöllistä perustaa unionin oikeudessa ja sen avulla voidaan osaltaan huolehtia siitä, että unionin rahoitustoimet eivät horjuta tasapainoa tai vastuita unionin ja jäsenvaltion välillä.

Komissio ja myös valtioneuvosto ovat aikaisemmissa kirjelmissään ja selvityksissään todenneet, että Covid-19 -kriisin syntyminen on ollut jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella. Tämä luonnollisesti pitääkin paikkansa itse pandemian ja sen suorien taloudellisten vaikutusten osalta. Kuitenkin pandemia on myös tuonut entistä vahvemmin **esille ja syventänyt jäsenvaltioiden olemassaolevien yhteiskuntarakenteiden ja talouden rakenteellisia heikkouksia**. Osin unionille ehdotetuilla uusilla tukiohjelmilla ja elpymisrahaston rahoituksella korjataan näistä rakenteellisista heikkouksista johtuvia vaikutuksia.

Komission ehdotuksia perusteellaan laajasti poikkeuksellisilla olosuhteilla. Yhteiskunnallisesti nämä ovatkin totta. Niille voidaan kuitenkin oikeudellisesti antaa vain rajoitetusti merkitystä unionin

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi

oikeuden tai Suomen valtiosäännön tulkinnassa. Osa komission argumentaatiosta muistuttaa yleisen kansainvälisen oikeuden periaatteita hätätilaoikeudesta. Unionin perustana olevat sopimukset kuitenkin sulkevat pois yleisen hätätilaoikeuden soveltamisen ja edellyttävät yhteisvastuun ja yhteenkuuluvuuden sekä poikkeuksellisten olojen hallintaa unionin oikeusjärjestyksen puitteissa. Toimenpiteet tulee näin pystyä oikeudellisesti palauttamaan unionin perustana oleviin sopimuksiin ja unionin lainsäädäntöön niiden tavanomaisen tulkinnan puitteissa. Sinänsä on samalla selvää, että nyt **Covid -19 -pandemian johdosta on tilanne, jossa SEU 3 artiklan tarkoittaman jäsenvaltioiden yhteisvastuun ja esimerkiksi SEUT 122 artiklan soveltamisen tulevat kysymykseen**.

3. Ehdotusten yksityiskohtainen valtiosääntöoikeudellinen arviointi

3.1. Komission esitys neuvoston päätökseksi unionin omien varojen järjestelmäksi

Komission tarkistettu ehdotus neuvoston päätökseksi unionin omien varojen järjestelmäksi, COM (2020) 445 final, joka sisältää 750 miljardin euron lainanoton rahoitusmarkkinoilta elpymisvälineen rahoittamiseksi, on valtiosääntöoikeudellisesti keskeisin ja ongelmallisin ehdotus komission ehdotuspaketissa. Neuvoston päätös unionin omien varojen järjestelmästä tehdään SEUT 311 artiklan mukaan yksimielisesti ja sen voimaantulo edellyttää, että jäsenvaltiot hyväksyttävät päätöksen omien valtiosääntöjensä mukaisessa järjestyksessä. Lopullinen omien varojen päätös tulee näin eduskunnan hyväksyttäväksi PL 94 §:n mukaisesti sen lisäksi, että se käsitellään unioniasiana PL 96 §:n mukaisesti. Suomen liityttyä Euroopan unioniin oli ensimmäinen Suomea koskenut unionin omien varojen päätös perustuslakivaliokunnan arvioitavana vuonna 1995. Lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi, että tuolloin voimassa olleiden perustuslaintasoisten säännösten perusteella omien varojen päätös voitiin hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä (PeVL 7/1995 vp).

Omien varojen päätöksen oikeusperustana oleva **SEUT 311 artikla suojaa tehokkaasti jäsenvaltion budjettisuvereniteettia ja luo unionin budjettijärjestelmässä tasapainoa eri toimielinten sekä jäsenvaltioiden ja unionin välillä**. Omien varojen päätöksellä unionin jäsenvaltiot antavat yksimielisesti unionille tietyn tulojen tason ja tulojen lähteet ja tämän perustavanlaatuisen päätöksen hyväksyminen kansallisissa parlamenteissa antaa sille selkeän demokraattisen hyväksyttävyyden jäsenvaltioissa niiden kansallisten parlamenttien kautta. Omien varojen päätös on Lissabonin sopimuksen jälkeisessä unionin rahoitusjärjestelmässä sekä unionin ja jäsenvaltioiden välisessä vallan tasapainossa läheisessä suhteessa SEUT 312 artiklan unionin monivuotisista rahoituskehyksistä kanssa. Monivuotinen rahoituskehys säädetään yksimielisyyttä vaativalla neuvoston asetuksella sen jälkeen kun Euroopan parlamentti on osaltaan hyväksynyt rahoituskehykset. SEUT 312 artiklan mukaan monivuotisen rahoituskehyksen tarkoituksena on, että unionin menot pysyvät (sopimuksessa ’’kehittyvät hallitusti’’) omien varojen puitteissa. Unionin vuosittainen talousarvio ja talousarviosta rahoitettavia ohjelmia ja siten menojen oikeusperustaa koskevat unionin säädökset on valmisteltava ja päätettävä rahoituskehyksen puitteissa. Unionin vuotuista talousarviota koskien lopullinen budjettivalta on Euroopan parlamentilla ja sillä on myös vahva asema yhteispäätösmenettelyssä annettavissa, budjetista rahoitettavia menoohjelmia koskevissa säädöksissä. Rahoituskehykset laaditaan määräajaksi, joka on SEUT 312 artiklan perusteella vähintään 5 vuotta. Käytännössä omien varojen päätös tarkistetaan myös rahoituskehyskausittain.

Omien varojen päätöksen kautta unionin rahoitus yhdistyy jäsenvaltioiden demokraattiseen päätöksentekoon finanssipolitiikan kokonaisuudesta ja tämä poliittinen hyväksyntä välittyy rahoituskehyksen kautta unionin vuotuiseen budjettiprosessiin sekä menojen oikeusperustaa koskevaan eurooppalaiseen lainsäädäntömenettelyyn, joka taas on pääosin Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteispäätösmenettelyyn tai vastaavaan budjettipäätöksentekoon liittyvää. Olennaista on myös omien varojen päätöksen määräaikainen tarkistaminen sekä rahoituskehyksen määräaikaisuus, jolloin kulloisetkin poliittiset päättäjät voivat päättää unionin toiminnan kannalta keskeisistä asioista.

Komission ehdotus tarkistaa alkuperäistä komission ehdotusta vuodelta 2018 (COM (2018 325). Komission tarkistetussa ehdotuksessa uudeksi neuvoston päätökseksi unionin omien varojen järjestelmästä (COM (2020) 445 final) omien varojen päätökseen sisällytettäisiin erillisenä ja kokonaan uutena osana 750 miljardin euron lainanotto (vuoden 2018 hinnoissa), jonka määrän komissio saisi päätösehdotuksen mukaan lainata kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta unionin nimissä. Nämä lainat olisivat käyttötarkoitukseltaan erillisenä eränä omien varojen päätöksessä käyttötarkoitukseltaan sidottua ulkoista tuloa, josta määrätään tarkemmin Euroopan unionin yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen (EU) 2018/1046 21 artiklassa. Ehdotuksen omien varojen päätökseksi kyseistä lainarahoitusta saisi käyttää vain Covid-19 kriisiin liittyviin erityisiin menoihin 500 miljardin euron edestä ja 250 miljardia jäsenvaltioille kriisinhoitoa varten annettaviin lainoihin (ehdotus omien varojen päätökseksi johdannon 13b kohta ja 3b artikla). Tätä rahoitusta ei saisi käyttää unionin toimintamenoihin (ehdotetun omien varojen päätöksen 3a artikla).

Omien varojen päätöksen mukaista unionin omien varojen enimmäismäärää puolestaan korotettaisiin väliaikaisesti lainojen takaisinmaksun turvaamiseksi 0,6 prosenttiyksiköllä vuodesta 2028 lukien. Komission tarkistettu ehdotus omien varojen päätökseksi korottaisi muutenkin maksusitoumuksiin käytettävissä olevan omien varojen määrän 1,46 prosenttiyksikköön unionin yhteisestä bruttokansantulosta ja maksumäärärahojen osalta 1,40 prosenttiyksikköön unionin yhteenlasketusta bruttokansantulosta. Yhdistettynä nämä korotukset tarkoittavat, että unionin omien varojen enimmäismäärät olisivat maksusitoumusmäärärahojen osalta 2,06 prosenttia unionin yhteisestä bruttokansantulosta ja maksujen osalta 2,0 prosenttia yhteisestä bruttokansantulosta. Väliaikainen korotus olisi voimassa huomattavan pitkään eli siihen saakka kunnes lainat on maksettu takaisin ja viimeistään vuoden 2058 loppuun. **Väliaikainen on suhteellinen käsite: se tarkoittaa 30 vuoden kestoa.**

Elpymisvälinettä varten tehtävän unionin lainanoton ensisijainen vakuutena rahoitusmarkkinoilla olisi omien varojen päätöksen mukaisen unionin omien varojen enimmäismäärän ja rahoituskehyksen mukaisten maksusitoumusten ja menojen enimmäismäärän väliin jäävä välys. Lainojen takaisinmaksua turvaisi myös omien varojen päätökseen uutena elementtinä otettava määräys lainojen takaisinmaksun jaksottamisesta unionin talousarvioon vuodesta 2028 lähtien ja määräys, että vuosittaiset takaisinmaksun määrärahat unionin yleisessä talousarviossa saisivat olla enintään 7, 5 % lainanoton kokonaismäärästä (ehdotettu 3 b artikla). **Unioni siis lainaisi tulevien vuosien tulokertymää vastaan.**

Omien varojen päätökseen ehdotetaan edelleen lisättäväksi kokonaan uutena elementtinä uusi 4 kohta 6 artikla jäsenvaltioiden eräänlaisesta **toissijaisesta yleistakauksesta**. Jos EU:n talousarvion määrärahat eivät riittäisi kattamaan lainanotosta johtuvien velvoitteiden hoitamisen, olisi jäsenvaltioiden asetettava tätä varten tarvittavat varat komission käyttöön. Tätä koskevat yksityiskohtaiset säännöt määriteltäisiin SEUT 322 artiklan nojalla annettavilla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksilla. Ehdotettu lisäys omien varojen päätökseen liittyy kiinteästi SEUT 323 artiklaan, jonka mukaan Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio huolehtivat, että unionilla on käytettävissään varoja, joilla se voi täyttää oikeudelliset velvollisuutensa. Komission ehdotuksessa viitataankin SEUT 323 artiklaan. SEUT 323 artikla yhdessä SEU 4 artiklan 3 kohdan vilpittömän yhteistyön periaatteen kanssa asiallisesti johtaa jo samankaltaiseen velvoitteeseen, joka kirjattaisiin nyt omien varojen päätökseen.

Menettely ei ole unionin lainsäädännössäkään periaatteellisesti eikä käytännössäkään kokonaan uutta. Unionin omien varojen järjestelmän ohjaaviin säädöksiin kuuluu nykyisin neuvoston asetus (EU, Euratom) No 609/2014 perinteisten, ALV- ja BKTL-perusteisten omien varojen käyttöön asettamisessa sovellettavista menetelmistä ja menettelystä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä. Asetuksessa on useita määräyksiä unionin omien varojen ja kassavarojen saattamiseksi komission käytettäväksi ja unionin maksuvalmiuden turvaamiseksi mukaan lukien tuloutuksen pyytäminen jäsenvaltioilta ennakkoon (ks. asetuksen 10 ja 10 a sekä 12 artiklat). Asetuksen 14 artiklassa on säännökset komission tilinylitysoikeuksista ja jäsenvaltioiden velvollisuudesta turvata unionin velvoitteiden hoitamiseksi tarvittava maksuvalmius sekä tämän velvoitteen jakautumisesta jäsenvaltioiden kesken. Unionin varainhoitoasetuksessa on myös yksityiskohtaisia unionin luottokelpoisuutta ja maksuvalmiutta varmistavia määräyksiä. Unionilla on siten käytännössä etusijan omaavan velkojan asema ja siten oikeudellisessa ja historiallisessa tarkastelussa unionin lainanoton valtiontakaukseen liittyvät riskit lienevät pieniä. Unionin vastuiden kasvu luonnollisesti lisää kuitenkin jäsenvaltion toissijaista

takausvastuuta ja taloudellisia riskejä, joten asia on tarpeen arvioida. Käytännössä jäsenvaltion toissijainen vastuu jakautuisi samassa suhteessa kuin omien varojen maksuosuudet unionille. Vastuun tarkkaa osuutta ja riskisyyttä on vaikea arvioida, koska se pitkän kestoajan vuoksi johtuu useista tulevaisuudessa epävarmoissa tapahtumista. Omien varojen järjestelmään kuuluu siis nykyisinkin periaate, että jäsenvaltion on tarvittaessa vastattava unionin omien varojen saatavilla olevista antamalla varojaan käyttöön.

Euroopan **unionin omien varojen päätöksen oikeusperusta, SEUT 311 artikla, on asianmukainen**. Oikeusperusta on myös asianmukainen komission vuoden 2018 alkuperäiseen ehdotukseen sisältyvien uusien omien varojen luokkien osalta. Kiinnitän huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta mainitsi myös unionin veroja ja veronluonteisia maksuja koskevan päätöksenteon Suomen liittymissopimuksen voimaansaattamista koskevassa lausunnossaan yhtenä voimaansaattamisessa käytettyä supistettua perustamislain säätämisjärjestystä liittymissopimuksessa edellyttäneenä seikkana (PeVL 14/1994 vp, s. 4). Kunhan itse verotusta ja sen harmonisointia koskevat unionin säädökset annetaan asianmukaisesti SEUT 113 artiklan mukaisesti, ei verotukseen kiinnittyvien omien varojen perustaminen sisältönsä puolesta ole ongelmallista SEUT 311 artiklan mukaisessa omien varojen päätöksessä. Kysymyksiä voi kuitenkin herättää täydentävää valtiontakausta koskevan määräyksen ottaminen SEUT 311 artiklan nojalla unionin omien varojen päätökseen. **Neuvotteluissa olisi tältä osin pyrittävä varmistumaan oikeusperustan asianmukaisuudesta**. Oma arvioni on, että määräysehdotuksella on siinä määrin kiinteä yhteys omien varojen järjestelmään ja SEUT 323 artiklan toteuttamiseen, että pitäisin oikeusperustan olevan todennäköisesti unionioikeudellisesti riittävä.

Pulmallisempi on sen sijaan ehdotetun elpymisvälineen suhde SEUT 310 artiklan 1 kohdan sisältämään tasapainoisen budjetin periaatteeseen. Komissio vaikenee ehdotuksessaan budjetin tasapainoperiaatteesta mutta mainitsee SEUT 310 artiklan 4 kohdan unionin toiminnan rahoittamisesta omien varojen ja SEUT 312 artiklassa tarkoitettujen monivuotisten rahoituskehysten puitteissa. Komission esityksessä ei ole myöskään arvioitu omien varojen pitävyyteen ja rahoituskehysten riittävyyteen liittyviä riskejä. Elpymisväline ja sitä varten otettujen lainojen takaisinmaksu lienee kuitenkin toteutettavissa omien varojen ja rahoituskehyksen puitteissa.

Unionin budjettia koskevat yleiset budjettiperiaatteet määritellään tarkemmin unionin yleistä talousarviota koskevassa varainhoitoasetuksessa (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1046), jonka 17 artiklassa on tarkempi määritelmä tasapainon periaatteesta. Sen 1. kohdan mukaan unionin tulojen ja maksumäärärahojen on oltava tasapainossa, mikä nähdäkseni myös toteutuu komission ehdotuksessa. Artiklan 2 kohta, jonka mukaan unioni ei saa ottaa lainaa talousarvion puitteissa ei sellaisenaan toteutuisi. Kohtaa jouduttaneen muuttamaan ehdotetun lainausjärjestelyn toteuttamiseksi. Elpymisvälinettä varten tehtävä lainanotto on myös vaikeasti sovitettavissa siihen, mitä kansainvälisesti ja eri maiden valtiosääntöoikeudellisessa perinteessä ymmärretään sisällöllisellä tasapainoperiaatteella ja komission ehdotuksen myötä unionin oikeudessa siirryttäisiin SEUT 310 artiklan 1 kohtaa muuttamatta enemmän teknisluonteiseen vuotuisen budjettitasapainon periaatteeseen ja luovuttaisiin lainanottoa koskevasta sisällöllisestä rajoitteesta. Tämä olisi merkittävä muutos unionin toiminnassa.

Unioni on aikaisemminkin ottanut lainaa ja unionin kirjanpidossa velaksi merkittäviä vastuita aikaisemminkin. Viimeisimmän valmistuneen ja julkaistun unionin tilinpäätöksen, vuoden 2018 tilinpäätöksen taseen ja tase-erittelyiden mukaan unionilla on noin 2 miljardin euron edestä rakennuksiin ja käyttöomaisuuteen liittyviä leasing-, osamaksu- ja muita velkoja (ks. Annual Accounts of the European Union 2018, p. 58) sekä lisäksi unionin lainanotto- ja rahoitusohjelmia varten toukokuun 2020 sijoittajainformaation mukaan rahoitustoimiin liittyvää lainanottoa noin 53 miljardia euroa. Tämä 53 miljardin euron lainanotto sisältää kolme merkittävää rahoitusohjelmaa eli makrotaloudellisen avun (MFA), maksutaseohjelma (Balance of Payments) ja Euroopan rahoitusvakausmekanismin (European Financial Stability Mechanism), jotka kaikki ovat tuensaajavaltioille annettuja ohjelmia (ks. EU:n sijoittajainformaatio, ks. Myös Annual Accounts of the European Union 2018, p. 57). Näitä kaikkia rahoitusvelkoja vastaa kuitenkin unionin saatavat tai unionin rakennus- tai käyttöomaisuus. Lisäksi elvytysrahaston myötä lainanoton määrä 14-kertaistuisi. Elpymisvälineessä rahaston varojen enemmistö myönnettäisiin komission ehdotuksen mukaan tukina, ei lainoina.

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi

Oikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomion nyt osana Covid -19 –pandemian aiheuttamaan kriisiin vastaamista hyväksytty, SEUT 122 artiklan nojalla annettu SURE –asetus, neuvoston asetus (EU) 2020/672 eurooppalaisesta hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälinen (SURE) perustamisesta Covid-19 lievämisen seurauksena. Asetuksella perustetaan unionin lainamuotoinen tukiohjelma, jossa unioni lainaa ja antaa lainamuotoista tukea jäsenvaltioille 100 miljardilla eurolla.

Pidän komission esitystä tältä osin periaatteellisesti uuden toimintamallin avaavana ja pidän sitä **erittäin ongelmallisena SEUT 310 artiklan 1 kohdan kannalta**. Lisäksi ehdotus on **asiallisesti ongelmallinen SEUT 125 artiklan suhteen**, sillä unioni ottaisi yhteisvastuullista velkaa ja ryhtyy sillä toimimaan asioissa, jotka osaksi voisivat olla jäsenvaltioiden hoidettavia. Suomen valtiosäännön näkökulmasta kyse on eduskunnan budjettivallan rajoituksesta ja sen taustalla unionin ulkoisen velkavastuun lisääntymisestä 750 miljardilla eurolla.

Alustava arvio, joka ei ole julkinen

*Valtioneuvoston selvityksen mukaan kyse olisi Suomen osalta rajautuisi pääosin Suomen bruttokansantulo-osuuteen eli noin 1,7 prosenttiin ja Suomen rahoitusvastuu selvityksessä tehdyin kaavamaisin oletuksin elpymisvälineestä olisi ilman **korkoja ja kuluja 13 miljardia euroa ja vuosittainen lisämaksurasite kaavamaisin oletuksin ja ilman korkoja ja kuluja noin 300 miljoonaa euroa**. Komission ehdotuksen mukaisella jaolla lainamuotoiseen ja avustusmuotoiseen elpymisrahoitukseen olisi Suomen laskennallinen osuus avustuksia varten otettavasta unionin lainasta olisi noin 8,5 miljardia euroa.*

Noudattaen samoja periaatteita, mitä perustuslakivaliokunta sovelsi EU:n finanssipoliittisen sopimuksen hyväksymistä koskeneessa lausunnossaan PeVL 37/2012 vp huomattava siinä määrin, että kyseessä alkaa olla merkittäväkin eduskunnan budjettivallan rajoite, mutta se ei osana omien varojen järjestelmää sellaisenaan vielä ole täysivaltaisuuden kannalta ongelmallinen. Se ei vielä yksinomaan vaaranna myöskään Suomen valtion kykyä vastata velvoitteistaan mutta tätä täytyy katsoa osana vastuiden kokonaisuutta. Lisäksi tähän, kuten osin yleisemminkin omiin varoihin, liittyy edellä kuvattu toissijainen valtiontakaus. Puuttuvat varat jonkin jäsenvaltion laiminlyödessä maksunsa katettaisiin ensisijaisesti unionin budjetista. Jos ne eivät riittäisi, voisi komissio pyytää maksamaan lisämaksuosuuksia. Vastuun riskisyyttä voi olla vaikeaa arvioida mutta se on toissijaista ja väistyvää vastuuta.

Perustuslain säätämisjärjestyksessä hyväksyttyyn liittymissopimuksen ja Lissabonin sopimuksen mukaiseen unionin omien varojen päätökseen kuuluvana lähtökohtaisesti unionin omien varojen luovuttaminen unionin käyttöön ei kuitenkaan olisi olennainen täysivaltaisuuden rajoitus. **Nyt tähän liittyy kuitenkin komission ehdotuksen perusteella olennaisia määrällisiä ja laadullisia muutoksia unionin toiminnassa ja kokonaisjärjestelyssä**.

Omien varojen päätös sisältäisi unionin 750 miljardin euron lainanottovaltuuden. Tämän vuoksi on tarpeen tarkastella myös tämän hyväksymistä ja valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä, koska omien varojen päätös tulee SEUT 311 artiklan mukaisesti eduskunnan hyväksyttäväksi. **Perustuslain 82.1 §:n mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä**. Unionin perussopimuksissa ei ole osoitettu unionille itsenäistä lainanottovaltuutta eikä aikanaan esimerkiksi Lissabonin sopimuksen (tai aiempienkaan perussopimusten) käsittelyssä siten tullut ajankohtaiseksi hyväksyä vaikeutetussa järjestyksessä tällaista poikkeamaa perustuslaista (ks. PeVL 13/2008 vp). Unionin omien varojen päätös edellyttää myöhemmässä vaiheessa käsittelyä ja päätöksentekoa myös eduskunnassa, jolloin tulisi arvioitavaksi päätöksen käsittelyjärjestys sellaisena kansainvälisenä velvoitteena, joka perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan koskee perustuslakia sekä mahdollisesti myös Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa EU:lle.

Komission ehdotuksen mukainen omien varojen päätös **rajoittaisi kauan unionin rahoituskehysten laatijoita ja eduskunnan budjettivaltaa (vuoden 2058 loppuun asti)**. Omien varojen päätöksen

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi

sisältämä elpymisrahasto muuttaisi tosiasiallisesti unionin luonnetta sekä unionin ja jäsenvaltioiden välistä suhdetta tavalla, joka ei myöskään välttämättä ole vaikuttava unionin SEU 3 artiklan mukaisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Komission ehdotuksen hyväksyminen sellaisenaan olisi nähdäkseni myös ristiriidassa edellä tarkasteltujen kokonaisriskien hallintaa ja budjettisuvereniteetin turvaamista koskevien perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisten kannanottojen kanssa.

Perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin mukaan **Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirrosta Euroopan unionille**, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle päätetään **kahden kolmasosan enemmistöllä**. Pykälään on kirjattu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö perustuslain 1 §:n tarkoittamasta täysivaltaisuudesta. Muutosta aikaisempaan tulkintakäytäntöön merkitsisi esitöiden mukaan kuitenkin se, että myös eduskunnan toimivallan, erityisesti lainsäädäntövallan, siirtoa arvioitaisiin vastaisuudessa sen merkittävyyden kannalta (HE 60/2010 vp, s. 45). Valiokunta on toimivallan siirron merkittävyyttä täysivaltaisuuden kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota toimivallan siirron asialliseen rajattuisuuteen ja soveltamisalaan (PeVL 38/2001 vp, PeVL 51/2001 vp), sopimusmääräysten luonteeseen, tarkoitukseen ja aineelliseen merkitykseen yleisemminkin (PeVL 61/2002 vp, PeVL 7/2003 vp, PeVL 6/2004 vp ja PeVL 19/2010 vp). Kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa valtioiden kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähän vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan merkittäviä perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta.

Uudet perustuslain 94 ja 95 §:n säännökset merkitsivät, että toimivallan siirto olisi toteutettavissa perustuslain siihen tarkoitukseen osoittamassa menettelyssä eikä merkittävääkään toimivallan siirtoa enää pidettäisi poikkeuksena perustuslaista (HE 60/2010 vp, s. 45). Esitöiden mukaan esimerkiksi uudenkaan toimivallan siirto järjestölle, jonka jäsenenä Suomi jo on, ei tapauksesta riippuen välttämättä merkitsisi Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa. Huomiota olisi kiinnitettävä esim. siihen, miten uuden toimivallan siirto **vaikuttaa järjestelyyn kokonaisuutena ja muutetaanko kokonaisjärjestelyjen luonnetta** (HE 60/2010 vp, s. 46). Arvioidessaan perustuslain muutosesitystä perustuslakivaliokunta totesi, että toimivallan siirron merkittävyyttä tarkasteltaessa on otettava huomioon valiokunnan uudempi tulkintakäytäntö (PeVL 19/2010 vp, joka annettiin perustuslain muutoksen eduskuntakäsittelyn aikana ja jossa valiokunta väljensi kantaansa eduskunnan toimivallan siirtoihin), jonka mukaan toimivaltajärjestelyjen vaikutusta on arvioitava aiempaa joustavammin ja väljemmin etenkin antamalla muodollisten seikkojen asemasta enemmän painoa siirrettävän toimivallan **aineelliselle merkitykselle** (PeVM 9/2010 vp, s. 13).

Käsittelyjärjestyksen arviointi tulee nähdäkseni ajankohtaiseksi erityisesti omien varojen päätöstä koskevilta osin. Se voidaan lopullisesti tehdä **vasta kun omien varojen päätöstä koskeva neuvottelutulos** on saavutettu ja neuvoston päätös on saatettu kansallisesti hyväksyttäväksi hallituksen esityksellä. **Nykyisessä muodossaan ehdotuksen valtionsisäinen hyväksyminen näyttäisi vaativan perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitetun 2/3 määräenemmistön**, koska siinä on kysymyksessä aikaisempaan ja myös unionisopimusten valtionsisäiseen voimaansaattamiseen nähden uudesta ja olennaista täysivaltaisuuden rajoituksesta budjettisuvereniteetin osalta ja siinä muutettaisiin unionin rahoituksen kokonaisjärjestelyn luonnetta olennaisella tavalla. Sen sijaan esimerkiksi kahden rahoituskehyskauden aikana rahoitukseltaan toteutettava tai kokonaan lainamuotoiset tukiohjelmat eivät välttämättä tarvitse tätä määräenemmistöä, koska niissä pitkäaikainen rajoitus eduskunnan budjettivaltaan olisi pienempi. On monia kuitakin tapoja kehittää ehdotuksia neuvoston käsittelyssä siten, että kyseessä ei olisi merkittävä toimivallan siirto valtiosääntöoikeudellisessa mielessä. Käsittelyjärjestyksen arviointi sekä sitä ennen eduskunnan osallistumisen turvaaminen edellyttävät huolellista kumulatiivisten kokonaisvastuiden ja -riskien ja niiden todennäköisyyden sekä niiden vaikutusten eduskunnan budjettivaltaan ja muiden edellä todettujen, perustuslakivaliokunnan käytäntöön perustuvan seitsemän kriteerin erittelylle perustuvaa kokonaisarviointia osana ehdotusten ja neuvottelutuloksen yleisempää tarkastelua. Valtioneuvoston kannassa ja selvityksessä kuvataan reunaehtoja, joiden mukaisesti ehdotuksia voidaan kehittää ja ongelmakohtia vähentää.

Perustuslakivaliokunnan on tässä tarpeen korostaa säätämisjärjestyshuomautusta vastaavana valtiosääntöoikeudellisena huomautuksia oikeusperustan asianmukaisuuden varmistamista erityi-

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi

sesti SEUT 310 ja 311 artiklojen osalta sekä jäsenvaltioille tulevan pitkäaikaisen budjettisuvereniteetin rajoitteen rajaamista mahdollisimman vähäiseksi.

3.2. Ehdotus elpymisvälineeksi COM (2020) 441 final, Next Generation EU

Asetusehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta on olennainen elpymissuunnitelman toteuttamisessa. Ehdotetulla asetuksella osoitettaisiin elpymisvälineeseen käytettävä 750 miljardin euron rahoitus unionin eri tuki- ja rahoitusohjelmiin. Varoista 500 miljardia euroa käytettäisiin tukeen ja 250 miljardia euroa lainojen myöntämiseen jäsenvaltioille. Asetuksessa osoitettaisiin myös yleisellä tasolla tarkoitukset, joihin omien varojen päätöksen rahoitusmarkkinoilta lainattavia, käyttötarkoitukseen sidottuja tuloja saataisiin käyttää ja aikataulun, jonka kuluessa päätökset ja sitoumukset rahoituksen käytöstä tulee tehdä. Tarkemmin käyttötarkoituksen ja käytön ehdot säädettäisiin ohjelmakohtaisissa säädöksissä. Elpymisvälinettä koskeva neuvoston asetus välittäisi näin lainanoton muodossa olevan käyttötarkoitussidonnaisen tulon sen menokohteisiin, jonka jälkeen budjetin asianomaista sektoria koskevissa säännöksissä tarkemmin säädetään menojen oikeusperustasta ja käyttötarkoituksista.

Oikeusperusta asetukselle olisi SEUT 122 artikla. Pidän oikeusperustaa asianmukaisena. Covid 19-pandemian aiheuttamat vakavat vaikeudet kiistatta täyttävät artiklan soveltamisen edellytykset. Artiklan soveltamisalaan kuuluu myös jäsenvaltioille annettava taloudellinen tuki tällaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa. Se sen sijaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella ei ole asianmukainen oikeusperusta siltä osin kuin kyse olisi jäsenvaltion rahoitusongelmista ja unionin niissä jäsenvaltiolle antamasta rahoitusavusta (ks. C-370-12 Pringle, tuomion kohta 116)

Oikeusperusta tältä osin sama kuin työttömyysriskien vähentämisen rahoittamisen Sure -tukivälineessä, joka on ollut tuoreesti perustuslakivaliokunnan käsittelyssä (PeVL 11/2020 vp) ja tässä lausunnossa mainitut valtiosääntöoikeudelliset seikat ovat myös tämän asetuksen arvioinnissa merkityksellisiä. Unionin oikeuden näkökulmasta SEUT 122 artikla on juuri poikkeusoloihin soveltuvia ja unionin ja sen jäsenvaltioiden yhteenkuuluvuuden ja solidaarisuuden osoittamiseen soveltuva väline. Se voisi olla ehdotetussa kokonaisuudessa laajemminkin oikeudellisena perustana unionin toimenpiteille.

Ehdotus ei suoraan ole merkityksellinen unionin tason perusoikeuksien kannalta mutta välillisesti sillä on myönteinen vaikutus jäsenvaltioiden kykyyn turvata EU:n perusoikeusperuskirjan mukaiset perusoikeudet, erityisesti sosiaaliset oikeudet ja siten se edistää yhdenvertaisuutta ja yhteenkuuluvuutta unionissa. Päävastuu ja yleisvastuu sosiaalisten oikeuksien ja muiden perusoikeuksien toteuttamisessa Covid-19 -kriisistä toipumisessa on jäsenvaltioilla. Siten unionin rahoitusvastuiden ja niiden riskien vaikutuksilla jäsenvaltioiden kykyyn vastata velvoitteistaan ja huolehtia yleisen toimintakyvyn ja kriisitilanteista toipumisen kyvyn mahdollistamasta julkisesta taloudesta on tätä unionin toimea merkittävämpi.

Asetuksen säännöksillä voidaan ohjata rahoitusta siten, että sen vaikuttavuutta koskevia epäilyjä, joita edellä luvussa 2 esitetään, voidaan osin vähentää. Tällainen tarkka suuntaaminen on perusteltua myös, ettei väline herätä kysymyksiä siitä, että SEUT 125 artiklan määräystä yhteisvastuullisuudesta tosiasiassa kierrettäisiin

Valtiosääntöoikeudellisesti olennaista on pyrkiä rajoittamaan unionin lainanottoa ja siihen liittyvää jäsenvaltion suoraa tai epäsuoraa vastuuta unionin avustusmuotoisiin tukiin sekä pyrkiä turvaamaan jäsenvaltion kokonaisvastuun hallittavuus ja budjettisuvereniteetti. Nämä ovat painavia valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia, jotka sitovat eduskunnan suurta valiokuntaa ja valtioneuvostoa.

3.3. Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elpymis- ja palautumistukivälineksi, COM (2020) 408 final

Elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitus julkisiin investointeihin ja uudistuksiin olisi suurin komission ehdottamista, elpymisrahastosta rahoitettavista ohjelmista, 560 miljardia euroa. Rahoituksesta 310 miljardia myönnettäisiin avustuksina ja 250 miljardia lainoina. Sisällöllisesti komission asetusehdotus on huomattavan samankaltainen perustuslakivaliokunnassa arvioitavana olleen komission ehdotuksen rakenneuudistusten tukiohjelman kanssa (ks. PeVL 37/2018 vp ja PeVL 2/2020 vp). Tuolloin lausutut perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset kannanotot ovat siten merkityksellisiä myös elpymisvälineen osalta. Kuitenkin nyt Covid-19 kriisin yhteydessä ehdotusten yhteys koheesiopolitiikkaan on vahvempi. Lisäksi elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksella on yhteys SEUT 122 artiklan mukaisiin, unionin solidaarisuutta toteuttaviin toimenpiteisiin. Pidän asetusehdotuksen oikeusperustaa, koheesiopolitiikkaa koskevaa SEUT 175 artiklaa suhteessa ehdotuksen sisältöön asianmukaisena.

Asetusehdotus edellyttäisi rahoitukselta ehdollisuutta. Siten perustuslakivaliokunnan edellä luvussa 2 kuvatussa käytännössä valtiosääntöoikeudellisena vaatimuksena kuvaama ehdollisuus täyttyy muodollisesti. Rahoituksen ehdollisuus toteutettaisiin talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa. Se on siten lähtökohtaisesti erilaista kuin unionin rahoitusvakauteen liittyvien rahoitustukiohjelmien, kuten EVM:n talouspoliittinen ehdollisuus. Kuitenkin EVM:n Covid-19 –kriisiin liittyvän rahoituksen ehtona ei ole talouspoliittinen ehdollisuus vaan varojen käyttö tiettyyn käyttötarkoitukseen. Rahoituksen myöntämisen ehtona olisi talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson säädöksissä edellytetyn kansallisen uudistusohjelman uutena liitteenä olevaa elpymissuunnitelman laatiminen ja elpymissuunnitelman mukaisten tavoitteiden saavuttamista myös seurattaisiin talouspolitiikan ohjausjaksossa. Talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson toimivuudessa ja varsinkin toimeenpanon johdonmukaisuudessa on ollut käytännössä vaikeuksia. Ehdollisuus ei ole siten välttämättä kovin vahvaa eikä eri jäsenvaltioiden kesken täysin johdonmukaista.

Asetusehdotus osoittaa merkittävän päätösvallan komissiolle elpymisvälineen käytössä ja merkitsee siten komission toimivallan huomattavaa kasvua. Ehdotuksen mukaan komissio myöntää lainat ja avustukset jäsenvaltioille ja valvoo niiden käyttöä. Komissiolla olisi velvoite raportoida neuvostolle ja Euroopan parlamentille elpymisvälineen toiminnasta, mutta unionin päätöksenteon demokraattisuuden kannalta tätä ei voitane pitää riittävänä järjestelynä ottaen huomioon rahoituksen mittaluokka. Komissio pyrkii välineen avulla saamaan selkeästi lisää ohjausvaltaa jäsenvaltioiden talouspolitiikan osalta. Vastaavanlaista järjestelyä perustuslakivaliokunta arvioi käsitellessään komission asetusehdotusta uudistusten tukiohjelman perustamisesta (PeVL 37/2018 vp). Valiokunnan käsityksen mukaan asetusehdotukseen sisältyneen ns. uudistuksen toteuttamisen tukivälineen hyväksyminen siirtäisi EU:n rakennepoliittisen päätöksenteon painopistettä budjetti- ja lainsäädäntövallan käyttäjiltä komissiolle tavalla, joka merkitsisi komission toimivallan kasvamista: komissio arvioisi jäsenvaltion tarpeen saada tukea, päättäisi tuen määrän ja ehdot ja perisi tarvittaessa maksetun tuen takaisin, jos jäsenvaltio peruisi uudistukset viiden vuoden sisällä. Valiokunta totesi toistuvasti korostaneensa, että päätöksenteon demokraattinen hyväksyttävyys ja kansalaisten tuki EMU-asioissa toteutuvat suorimmin kansallisten parlamenttien kautta, ja katsoneensa, ettei EU-järjestelyillä ole mahdollista miltään osin korvata kansallisten parlamenttien päätöksentekoa talous- ja finanssipolitiikan alalla. Valiokunta kuitenkin huomautti tuolloin, ettei ehdotus merkinnyt suoranaisesti perustuslain vastaista kavennusta eduskunnan budjettivaltaan tai Suomen täysivaltaisuuteen (PeVL 37/2018 vp, s. 8).

Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa on erona edellä käsiteltyyn tulkintatilanteeseen verrattuna rahoituksen mittaluokan suuruus ja mahdollisesti komission harkintavallan väljyys välineen käytössä. Edellä todettiin (eduskunnan budjettivalta) perustuslakivaliokunnan pitävän tärkeänä myös sitä, ettei sekundäärilainsäädännöllä tai hallitustenvälisin sopimuksin välillisestikään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (PeVL 49/2010 vp, s. 5). **Komissi-**

on toimivallan kasvu ehdotetulla tavalla näyttäisi aiheuttavan juuri tällaista tasapainon horjumista komission, neuvoston ja parlamentin välillä. Neuvotteluissa on siten valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta perusteltua pyrkiä **rajaamaan asetuksen ongelmallisia vaikutuksia demokratian ja vastuiden selkeyden kannalta** ja varmistumaan johdonmukaisesta toimeenpanosta. Tässä myös demokraattisen legitimiteetin varmistaminen asetuksen mukaisissa prosesseissa on äärimmäisen tärkeää.

Perustuslakivaliokunnan on perusteltua tuoda tämä esille valtiosääntöisenä huomiona.

3.4. **Rahoituskehykset ja muut säädösehdotukset**

Unionin omien varojen päätökseen otettava, elpymisvälineeseen liittyvän unionin lainanoton takaisinmaksu rasittaa merkityksellisellä tavalla myös tulevien vuosien rahoituskehyksistä SEUT 312 artiklan perusteella tapahtuvaa päätöksentekoa. Asetelma on ongelmallinen tulevien päätöksentekijöiden ja demokratiaan usein eri vahvuisina liittyvän *no parliament can bind its successor* -periaatteen kannalta mutta tämä periaate ei ole unionin oikeudessa eikä Suomen oikeudessa ehdoton. Sillä on kuitenkin merkitystä Suomen budjettisuvereniteetin ja eduskunnan budjettivallan sekä niiden taustalla olevien demokraattisten osallistumisoikeuksien kannalta. **Elpymissuunnitelman kokonaisuus olisi ongelmattomampi, jos se voitaisiin rahoittaa tulevan rahoituskehyskauden tai korkeintaan kahden rahoituskehyskauden aikana**. Tähän asti unionin toiminta on pyritty rahoittamaan kunkin rahoituskehyskauden puitteissa. Erikseen on punnittava, onko oikeudellisia perusteita poiketa tästä nyt käsillä olevan kriisin vuoksi ja kuinka rajoitukset voidaan rajata välttämättömimpään ja oikeasuhtaiseen.

Valtiosääntöoikeudellisesti en pidä muilta osin ehdotuksia rahoituskehyksiksi pulmallisina. Samoin pidän lähtökohtaisena oikeudellisesti mahdollisena sitä, että unionin rahoitusta suunnattaisiin myös jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluviin asioihin, joissa unionilla voi olla vain tukevaa toimintaa, kuten kansanterveystyöhön.

4. Kokoavia havaintoja

Pidän unionin demokratian ja oikeusvaltiollisuuden kannalta hyvin tärkeänä, että Covid -19 kriisistä elpyminen toteutetaan laajaan demokraattiseen hyväksyttävyyteen ja unionin oikeuden tavanomaiseen tulkintaan perustuvilla tavoilla, ei perustamissopimuksia venyttäen. **Perustuslakivaliokunnan aikaisempi käytäntö luo hyvän valtiosääntöoikeudellisen pohjan paketin arviointiin. Näiden valtiosääntöoikeudellisten seikkojen on perusteltua myös ohjata valtioneuvoston toimintaa neuvotteluissa**. Olennaista on myös, että **kriisin varjolla ei tehdä unionin toimintaan pysyviä muutoksia harkitsemattomasti**. Unionin perusperiaatteiden ja luonteen muutokset täytyy tehdä perustamissopimusten muutosten kautta ja laajalla hyväksynnällä julkisen keskustelun jälkeen.

Yhtä lailla on selvää, että unionin perustamissopimukset sisältävät yhteenkuuluvuuden ja yhteisvastuun periaatteet ja myös välineitä niiden toteuttamiseen nyt kriisitilanteessa. Kriisitilanteen hoidossa niin unionissa kuin jäsenvaltioissa on tärkeää myös toteuttaa demokratia ja laajaa kansalaisosallisuutta. Laaja kansalaiskeskustelu ja siinä muodostettu näkemys kriisistä irtautumisesta unionissa sekä eri kysymyksenä unionin tulevaisuudesta ja suunnasta ovat tarpeellisia, jotta lyhyen ja pitkän aikavälin ratkaisut olisivat valtiosääntöisesti kestäviä.

Kriisissä tehtävissä ratkaisuissa **ei ole perusteltua synnyttää jännitteitä** SEU 3 artiklassa määrättyjen unionin tavoitteiden ja SEU-sopimuksen mukaisten **unionin arvojen toteuttamisessa eri jäsenvaltioiden ja niiden kansalaisten välillä**. Kriisinhoidossa on vaarana, että tällaisia jännitteitä syntyy lisää. Tästä kansalaisyhteiskunnan ja sosiaalisesta konstituutiosta huolehtiminen on nyt tärkeä valtiosääntöinen periaate unionin kriisinhallinnassa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti