Janne Salminen 10.6.2020
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston selvitys eduskunnalle Euroopan unionin elpymissuunnitelmasta, komission muutetusta rahoituskehysehdotuksesta vuosille 2021–2027 ja elpymisvälineestä ym (E 64/2020 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston selvitys Euroopan unionin elpymissuunnitelmasta. Selvityksessä on kysymys Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan unionin elpymissuunnitelmaksi, komission muutetuksi rahoituskehysehdotukseksi vuosille 2021–2027 ja elpymisvälineeksi ym. Kokonaisuuteen liittyy useita säädösehdotuksia. Osa on kokonaan uusia unionin sekundäärioikeuteen kuuluvia säädösehdotuksia, osa on muutosehdotuksia jo olemassa oleviin unionin sekundäärioikeuden säädöksiin. Uusia säädöksiä olisivat asetukset elpymisinstrumentista (COM(2020)441 fin), ”EU4 health” (COM(2020)405 fin), elpymis- ja palautumistukivälineestä (COM(2020)408 fin) ja teknisen tuen instrumentista (COM(2020)409 fin). Mukana on myös muutettu ehdotus neuvoston asetukseksi monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta (COM(2020)443) ja muutettu ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä (COM(2020)445 fin) sekä muun muassa komission tiedonanto EU:n talousarviosta Euroopan elpymissuunnitelman moottorina (COM(2020)442 fin) jne.

2. Käsillä olevan selvityksen ja asetusehdotusten sekä tiedoksiantojen perusteella tarvitaan ensisijaisesti alustava kansallinen oikeudellinen käsitys hankkeesta yleisellä tasolla. Kireästä tavoiteaikataulusta huolimatta komission tekemään ehdotukseen tulee vielä muutoksia, jolloin mahdollisuus kantojen täsmentämiseen aktualisoituu.

3. Lausunnossani tarkastelen käsillä olevaa kokonaisuutta *valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta*. Valmistautumisaika on suhteellisen lyhyt. Tässä vaiheessa kantani ovat vain alustavia, ja ne täsmentyvät asian tästä edelleenkehittyessä päätöksentekoon. Samalla kun totean, että pyrin vain valtiosääntöoikeudelliseen tarkasteluun, on ilmeistä, että *valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin vaikuttavat myös eurooppaoikeudelliset arviot esimerkiksi säädösehdotusten oikeusperustaa koskevilta osin*. Niillä on merkitystä myös valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa (esim. PeVL 12/2018 vp sekä PeVL 36/2018 vp ja PeVL 37/2018 vp), minkä vuoksi niitä ei voi täysin välttääkään.

4. Valtioneuvoston selvitys on annettu perustuslain 97 §:n nojalla. Siihen nähden, että komission ehdotukset on vasta vastikään annettu, tätä voidaan pitää riittävänä ja asianmukaisena tässä vaiheessa. Koska kysymys on kuitenkin ehdotuksista unionin säädöksiksi, val-

tioneuvoston pitää pyrkiä siihen, että se tuottaa eduskunnalle perustuslain 96 §:n tarkoittamat kirjelmät asianmukaisine tarkasteluineen jatkossa. Lisäksi eduskunnalle pitää myös käsittelyajan puolesta olla käytännössä mahdollista osallistua riittävästi asian kansalliseen valmisteluun perustuslain 96 §:n mukaisesti. Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun. Perustuslain 96 §:n mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan niin kuin tässä asiassa selvästi on kysymys. Eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun edellyttää toteutuakseen perustuslain tarkoittamalla tavalla, että osallistuminen on oikea-aikaista ja sille on todelliset mahdollisuudet. Tämän asian käsittelylle on ollut varattu liian suppea aika, olkoonkin, että asian käsittely unionin tasolla tästä vasta on alkamassa.

5. Sekundäärioikeudellisen Euroopan unionin oikeuteen kuuluvan säädösehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuuden arvioiminen on huomiota edellyttävä seikka myös perustuslain näkökulmasta unionin säädösehdotuksia arvioitaessa ja eduskunnan osallistuessa päätöksentekoon. Viime kädessä on kysymys siitä, voidaanko kyseinen ehdotus perustaa nykytilassa niille perussopimuksille, joihin Suomi on Euroopan unionin oikeuden mukaan sitoutunut ja jotka se on myös kansallisesti valtiosääntönsä mukaan hyväksynyt ja voimaansaattanut. Jos lainsäädäntöehdotuksella on oikeusperusta perussopimuksista, kysymys ei siten enää hahmotu toimivallan siirtona vaan toimivallan käyttönä Euroopan unionin puitteissa ja sen oikeudessa määrätyn mukaisesti. Tällaisen toimivallan Suomi on siirtänyt Euroopan unionissa käytettäväksi liittymissopimuksen ja perussopimusten myöhemmät muutokset hyväksymällä ja voimaansaattamalla. Tulkinta ei luonnollisesti palaudu vain siihen, millaisen liittymissopimuksen Suomi on aikanaan hyväksynyt vaan myös siihen oikeudelliseen tilaan, johon unioni on Suomen jäsenyysaikana muokkaantunut ottaen huomioon sen, että perustamissopimuksissa ja unioninoikeudessa ylipäätään Suomen jäsenyyden aikana ja siten myös Suomen muovatessa unioninoikeutta on tapahtunut muutoksia. Kokonaisuuteen kuuluu myös se, että Euroopan unionin tuomioistuin on se taho, joka ylipäätään viime kädessä arvioi unionin oikeuteen kuuluvan säädöksen oikeusperustan unionioikeudenmukaisuuden. (PeVL 37/2018 vp).

6. Suomessa perustuslakivaliokunta on etenkin Euroopan unioniin kuuluvan talous- ja rahaliiton erinäisiä toimia valtiosääntöisesti arvioidessaan painottanut sitä, että Euroopan unionia tulee kehittää ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa. Unionilainsäädäntöön ei valiokunnan mukaan ole tullut sisällyttää jäsenvaltioille perussopimusten vastaisia tai perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Samoin se on noissa yhteyksissä painottanut, että sekundäärilainsäädännöllä tai hallitustenvälisillä sopimuksilla ei tule välillisestikään horjuttaa perussopimuksissa määriteltyä Euroopan unionin toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (esim. PeVL 10/2019 vp).

7. Vaikka nyt *ei ole kysymys* talous- ja rahaliiton kehittämisestä, vaan ensisijaisesti poikkeuksellisista elvytysrahoitustoimista odottamattoman pandemian vuoksi, voidaan näitä päätelmiä jossain määrin hyödyntää ottaen huomioon myös sen, että näillä toimilla sinänsä voi olla vaikutuksia siihen, miten unioni jatkossa kehittyy edelleen. Tällöin tulee kuitenkin

erityisesti ottaa huomioon, että esimerkiksi Euroopan vakausmekanismiin ja muihin finanssikriisin vakausinstrumentteihin liittyvät oikeudelliset haasteet olivat aivan toisentyyppiset kuin nyt käsillä olevien toimien. Niille nimenomaan oli tyypillistä se, että niitä luotiin Euroopan unionin oikeuden ulkopuolella ja erittäin epäselvässä oikeudellisessa perustassa suhteessa myös unioninoikeuteen, ja nämä yleiset perustuslakivaliokunnan esittämät kehittämisnäkökohdat tulevat itse asiassa ymmärrettäväksi juuri siinä kontekstissa. Ylipäätään kriisi ja kuten säädösehdotuksistakin käy ilmi, myös säädösehdotukset ovat poikkeavat merkittävästi talous- ja rahaliiton kriisitoimista.

8. Samalla on tietysti todettava, että esimerkiksi täysivaltaisuusnäkökohdilla on myös unionin toimivallan puitteissa toimittaessa merkitystä, kuten perustuslailla ylipäätään. Perustuslain tulisi ohjata Suomen toimintaa Euroopan unionissa yleisestikin ottaen. Unionin puitteissa toimittaessa keskeinen unionijäsenvaltion täysivaltaisuus ei kuitenkaan ole se keskeinen oikeudellinen seikka, jota perustuslaki kehottaisi korostamaan taikka primäärisi tukemaan niillä ratkaisuilla, joita Suomi tekee unionin puitteissa. Perustuslaissa on näet samassa yhteydessä nimenomainen säännös, joka vaikuttaa kokonaisuuden – täysivaltaisuus mukaan lukien – tulkintaan. Suomen perustuslain 1.3 §:n mukaan ”Suomi on Euroopan unionin jäsen”, ja tämä on puolestaan sidottuna saman säännöksen ilmaisemiin kansainvälisen yhteistyön tarkoitusperiin. Suomen jäsenyys unionissa on perustuslain vakiintunut tulkintalähtökohta (HE 60/2010 vp, s. 35), ja se nimenomaan vaikuttaa täysivaltaisuuden ja esimerkiksi siihen kuuluvan budjettisuvereenisuuden tulkintaan merkittävästi liudentavasti.

9. Havaitakseni esimerkiksi elpymisinstrumenttia koskeva asetusehdotus (COM(2020)441 fin) perustuisi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 122 artiklaan. Sen mukaan tilanteessa, jossa ”luonnonkatastrofit tai poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ovat aiheuttaneet tuolle jäsenvaltiolle vaikeuksia tai vakavasti uhkaavat aiheuttaa sille suuria vaikeuksia, neuvosto voi komission ehdotuksesta tietyin edellytyksin myöntää kyseiselle jäsenvaltiolle unionin taloudellista apua” yhteisvastuun hengessä. Käsitykseni mukaan toimivaltaperuste tältä osin on mahdollinen. Kiistatta käsillä on poikkeuksellinen tapahtuma, johon jäsenvaltiot eivät ole voineet vaikuttaa. Olisin pitänyt mahdollisena, että säädösehdotuksia laajemminkin olisi perustettu tähän toimivaltaan. Puolestaan esimerkiksi elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetusehdotuksen (COM(2020)408 fin) oikeusperustaksi esitetään saman sopimuksen 175.3 artiklaa. Kyseinen artikla antaa unionille toimivalta harjoittaa taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen pyrkivää politiikkaa koko unionin sopusointuisen kehityksen edistämiseksi. Aloja, joita toimenpiteet voivat koskea tahi tukimuotoja, ei ole määrätty erikseen. Pidän mahdollisena, että kyseien asetuksen hyvinkin voitaisiin tulkita täyttävän tällaiset vaatimukset tavoitteittensa ja toimenpiteittensä osalta.

10. Komission ehdotusten kannalta relevantteja ovat myös Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 310 artikla ja saman sopimuksen 311 artikla

Sanotun sopimuksen 310 artiklan mukaan

> 1. Kaikki unionin tulot ja menot arvioidaan kutakin varainhoitovuotta varten ja otetaan talousarvioon.
>
> Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat unionin vuosittaisen talousarvion 314 artiklan mukaisesti.
>
> Talousarvioon otettujen tulojen ja menojen on oltava tasapainossa.

> 2. Talousarvioon otetaan vain kyseisen varainhoitovuoden menot 322 artiklassa tarkoitetun asetuksen mukaisesti.
> 3. Talousarvioon otettujen menojen toteuttaminen edellyttää, että ensin on annettu oikeudellisesti velvoittava unionin säädös, joka toimii oikeusperustana unionin toiminnalle ja vastaavan menon toteuttamiselle 322 artiklassa tarkoitetun asetuksen mukaisesti, lukuun ottamatta siinä säädettyjä poikkeuksia.
> 4. Talousarvion kurinalaisuuden turvaamiseksi unioni ei anna sellaisia säädöksiä, joilla saattaa olla huomionarvoisia vaikutuksia talousarvioon, ellei se esitä vakuuksia sille, että näistä säädöksistä aiheutuvat menot voidaan rahoittaa unionin omilla varoilla ja 312 artiklassa tarkoitettua monivuotista rahoituskehystä noudattaen.
> 5. Talousarviota toteutetaan moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti. Jäsenvaltiot ja unioni toimivat yhteistyössä varmistaakseen, että talousarvioon otetut määrärahat käytetään tämän periaatteen mukaisesti.
> 6. Unioni ja jäsenvaltiot suojaavat unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta 325 artiklan mukaisesti.

Sanotun sopimuksen 311 artiklan mukaan

> 1. Unioni huolehtii siitä, että sillä on tavoitteidensa saavuttamiseksi ja politiikkansa toteuttamiseksi tarvittavat varat.
> 2. Talousarvio rahoitetaan kokonaisuudessaan unionin omin varoin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muita tuloja.
> 3. Neuvosto hyväksyy erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja Euroopan parlamenttia kuultuaan yksimielisesti päätöksen, jossa vahvistetaan unionin omien varojen järjestelmää koskevat säännökset. Tässä yhteydessä neuvosto voi ottaa käyttöön uusia omien varojen luokkia tai poistaa olemassa olevan luokan. Tämä päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.
> 4. Neuvosto vahvistaa erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen annetulla asetuksella unionin omien varojen järjestelmää koskevat täytäntöönpanotoimenpiteet siltä osin kuin siitä säädetään kolmannen kohdan nojalla hyväksytyssä päätöksessä. Neuvosto tekee ratkaisunsa Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

Näiden säädösten perusteella en näe, että olisi jotenkin selvästi Euroopan unionin perussopimusten kyseisten artiklojen vastaista, että Euroopan unionin lainaa varoja ehdotettuun toimintaan. Perussopimus ei vaikuttaisi suoranaisesti kieltävän lainanottoa. En havaitse myöskään sellaista Euroopan unionin tuomioistuimen käytäntöä, josta olisi välitöntä apua tämän taikka mainitun 122 artiklan tulkitsemiseksi. Asiassa C-370/12, Pringle, tosin puhutaan lyhyesti myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 122 artiklasta mutta suhteessa EVM:iin. Asiassa C-256/14, Florescu on kyse euron ulkopuolisten maiden (Romania) tuesta mutta spesifisesti siitä, onko MOU-asiakirja unionin toimi, minä sitä pidettiin, koska komission ja Romanian neuvottelut ja MOUn solmiminen perustui tätä tukimuotoa koskevaan asetukseen. Unionin varainhoito-asetuksen 17.2 artikla sisältää myös velanottokiellon ”talousarvion puitteissa”, mutta käsillä olevaa ehdotusta ei luonnollisesti arvioida sekundäärioikeudellisen asetuksen perusteella vaan perussopimusten perusteella.

Aikaisemmasta käytännöstä voidaan todeta, että komissio on esimerkiksi saanut mittavat lainottovaltuudet finanssikriisin vaikutuksesta perustetun Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin (ERVM) rahoittamiseen. Sen tarkoituksena on auttaa vaikeuksissa olevia Euroopan unionin maita ja säilyttää näin koko unionin rahoitusvakaus. Kyseinen apu annetaan lainana tai luottojärjestelynä jäsenvaltiolle. Tätä varten Euroopan komissiolla on valtuudet sopia EU:n puolesta pääomamarkkinoilta tai rahoituslaitoksilta otettavista lainoista EU:n neuvoston määräenemmistön tekemän päätöksen nojalla. ERVM:ää rahoitetaan unionin talousarviosta. Komissiolla on valtuudet lainata yhteensä 60 miljardia euroa rahoi-

tusmarkkinoilta unionin puolesta ja lainat taataan unionin talousarviosta. Tämä perustuu asetukseen (EU) N:o 407/2010 (muutettu asetus (EU) 2015/1360). Kolmen vuoden aikana rahoitusta myönnettiin Irlannille ja Portugalille yhteensä noin 47 miljardia euro (2011–2014), ja lisäksi vuonna 2015 Kreikalle annettiin rahoitusta 7,2 miljardia euroa.

Näillä perusteilla en katsoisi, että lainan ottaminen olisi ehdottomasti kiellettyä. Käytännössä lainaa on otettu. Omia varoja koskevan päätöksen muuttaminen on tässä yhteydessä mielestäni asianmukainen ja tarpeellinen toimi niin ikään, koska se kytkee päätöksentekoon jäsenvaltiot tärkeällä tavalla. Kuten sopimuksen 311 artiklasta havaitaan, kysymyksessä on sikäli kvasiperustuslaillinen oikeusperusta, että sen käyttö edellyttää paitsi neuvostossa yksimielisyyttä, myös kansallisia hyväksymisiä jäsenvaltion valtiosäännön mukaan. Selvä on tietysti, että omia varoja koskeva päätös ja 122 artiklaan perustuvat asetukset voivat poiketa muista asetuksista. Kokonaisuuteen kuuluu myös se, että Euroopan komissiolle ei anneta avointa valtakirjaa lainan ottamiseen vaan se tapahtuu omia varoja koskevan päätöksen puitteissa ja takaisinmaksulle 2028 lähtien löytyy katetta (siis jäsenvaltioiden suoritus, joka lykkääntyy vuoteen 2028; maksettava määrä tosin voi alentua, jos sillä välin luodaan unionille uusia ”varsinaisia” omia varoja).

11. Tässä yhteydessä ei nähdäkseni ole tarpeen syventyä enemmälti säädösehdotuksille esitettyihin oikeusperustoihin. Edellä lyhyesti tarkastelemiltani osin pidän mahdollisena, että unionilla katsottaisiin olevan toimivalta esimerkiksi kyseisistä täysin uusista instrumenteista säätämiseen. Tätä pitää kuitenkin tutkia vielä.

12. Vaikka nyt, kuten totesin, ei olekaan kysymys Euroopan unionin talous- ja rahaliiton kehittämisestä ja sitä koskevat perustuslakivaliokunnan käsitykset eivät välttämättä sellaisenaan ole tähän yhteyteen siirrettävissä, tarkasteltaessa käsillä olevaa sääntelyä perustuslakivaliokunnan edellyttämän valossa tässä yhteydessä toteutuvat vaatimukset 1) Euroopan unionin oikeudellisen kehyksen käyttämisestä, 2) pysyttäytymisestä Euroopan unionin päätöksentekojärjestelmän puitteissa ja 3) myös niin, ettei kriisitoimin horjuteta unionin päätöksentekoelinten välistä tasapainoa. Kun tuki ym. kanavoituisi komission kautta, sen käsittely olisi tavanomaista unionipäätöksentekoa, ja siten esimerkiksi ehdollisuuden toteuttamiselle on luotettavat ja säännönmukaiset puitteet. Samoin esimerkiksi erilaiset unionin varojen käyttöä ja myös väärinkäyttöä koskevat säädökset ja määräykset soveltuisivat kiistatta. Näiltä kannoilta yleisesti ottaen ehdotukset vastaavat perustuslakivaliokunnan aikaisemmissa kannanotoissa esittämiä vaatimuksia. Lisäksi päätöksenteossa noudatetaan tavanomaista unionin päätöksentekoa.

13. *Jos vaikuttaa siltä, että tarkemmassakin analyysissä ja muiltakin kuin tarkastelemiltani osin,unionilla on toimivalta päättää ehdotetuista säädöksistä*, säädösehdotusten oikeusperustaan ei perustuslain kannalta liity ongelmallisia piirteitä sinänsä. Siitä huolimatta oikeusperustat kaipaavat huomiota. *Asian käsittelyn tässä vaiheessa eduskunnan tulee mielestäni joka tapauksessa kiinnittää huomiota siihen, että se edellyttää, että säädösehdotuksilla on asianmukaiset toimivaltaperustat unionin oikeudessa*. Toimivaltaan todennäköisesti aina jää tulkinnanvaraisuuksia eivätkä ne ole kiistattomia, ja kysymys on osin myös siitä, millaista tulkinnanvaraa siinä suhteessa ylipäätään voidaan sietää. Jos toimivallalla on riittävän selvä ja myös hyväksyttävä oikeusperusta perussopimuksista, unioni toimii sen toimivallan puitteissa, joka sillä on ja Suomi osallistuu päätöksentekoon unionissa.

14. Muutoinkin ehdotuksia valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa on lähtökohtana pidettävä sitä, että Suomi on oman perustuslakinsa 1.3 §:n perusteella sitoutunut Euroopan unionin ja sen kehittämiseen.

15. Tuoreemmassa etenkin talous- ja rahaliittoa koskevassa käytännössään perustuslakivaliokunta on paljon painottanut sitä, että jäsenvaltion 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 (esim. PeVL 55/2017 vp ja PeVL 5/2011 vp). Samalla se on edellyttänyt, että uusia vastuita omaksuttaessa taloudellisia vastuita ja riskejä arvioidaan ”kumulatiivisesti, huomioiden myös jo päätetyt ja lähiaikoina ennakoitavat, päätettäväksi tulevat asiat”. Lisäksi perustuslakivaliokunta on nyttemmin myös muussa kuin talous- ja rahaliittoon liittyvässä yhteydessä katsonut, että tämä kokonaistarkastelu kattaa myös sellaiset velvoitteet, jotka syntyvät siitä, että Suomi on Euroopan unionin jäsen (PeVL 11/2020 vp). Tätä tuoretta kantaa ei ole enemmälti perusteltu.

16. Tämän ohella on muistettava, että perustuslaki on budjettivaltaa koskevien sääntelyjen osalta antelias eduskunnan enemmistön päätöksentekovallalle. Perustuslaki antaa eduskunnalle erittäin laajan harkinnan mahdollisuuden budjettivallan osalta eikä perustuslaissa ole huomattavia budjettivallan käyttöä rajoittavia säännöksiä. Tämä luonnollisesti koskee myös unionikytkentäistä budjettivallankäyttöä. Perustuslain näkökulmasta eduskunnan enemmistöllä on erittäin laaja liikkumavara budjettivallan käytössä.

17. Lisäksi on huomattava, että jo liittymissopimuksen kotimaisten valtiosääntöoikeudellisten ratkaisujen perusteisiin kuului arvio siitä, että jäsenyydellä on merkittäviä ja pysyviä budjettivaikutuksia, mitkä olivat perustana tuolloisille käsittelyratkaisuille. Tuolloisissa ratkaisuissa näkyy kuitenkin myös se, että jäsenyydestä ja siitä valtiolle aiheutuvista välittömistä kuluista on arvioitu olevan myös taloudellista, vähintäänkin välillistä hyötyä jäsenvaltiolle. Osaltaan myös tällaiseen monialaiseen arvioon käsittääkseni koko jäsenyys perustuu.

18. Koska käytössäni ei ole valtioneuvoston laskelmia siitä, mitkä ovat näiden säädösehdotusten taloudelliset ja siten myös talousarvioon heijastuvat vaikutukset, valtiosääntöoikeudellista kantaa on lopulta mahdotonta esittää. Kokoluokka voisi ilmeisesti olla noin 8-10 miljardia euroa kolmenkymmenen vuoden aikana. Tämä määrä on valtiosääntöoikeudellisestikin ja edellä sanotun käytännön valossa huomattava, eikä sitä voi arvioida samalla tavalla toteutumisriskin näkökulmasta, kun kysymyksessä olisi maksu. Elvytysrahastoon liittyvä järjestely sitoo eduskuntaa ja myös sen budjettivaltaa. Vaikka järjestely sitoo budjettivaltaa pitkään, toisaalta juuri pidempi aika tasoittaa budjettivaikutuksia.

On huomattava, että valtioneuvosto esittää kantojensa tueksi myös argumentaatiota sen puolesta, että järjestelyyn osallistuminen on Suomelle myös taloudellista hyödyllistä. Tällainen argumentaatio on sukua sellaiselle lähestymistavalle, joka myös valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa aikaisemmin on liitetty unionijäsenyyteen ja unionin puitteissa tapahtuvaan toimivallan käyttämiseen. Lähestymistavalla on käsitykseni mukaan siten myös tiettyä valtiosääntöoikeudellista merkitystä, jonka painoarvoa tässä yhteydessä pitää vielä selvittää.

Asiaa on siten vielä tarkasteltava perustuslailliselta kannalta kokonaisuutena tarkemmin. Asia tällaisenaan vaikuttaa alustavasti siltä, että tuollaisena aikana ja tuota mittakaavaa edustava maksu sinänsä myös mahdolliset hyödyt huomioon ottaen ei olisi sellainen, että se voisi vaarantaa niin sanotun budjettisuvereniteetin tai Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, joita sillä Suomen perustuslain mukaan on. Tällainen sitoumus ja, kun siihen liittyy parlamentaarinen päätöksenteko, ei vaikuttaisi olevan esteenä sille, että valtio muovautuu jatkossakin demokraattisesti. Perustuslain tarkoittamat vaali- ja osallistumisoikeudet säilyttävät relevanssinsa kyseisen päätöksen jälkeenkin. Tämän hetkisen, käytettävissäni tiedon valossa ei kuitenkaan ole esitettävissä lopullista valtiosääntöoikeudellista arviointia vaan vain suuntaa-antava käsitys.

19. Jatkossa joudutaan asiaa pohtimaan myös sen menettelyn kannalta, joka koskee unionin niin sanottuja omia varoja koskevaa kansallista päätöksentekoa ja sen alaa ja menettelyä. Tähän on kehittynyt Suomessa unionijäsenyyden alkuaikoina menettelytapa, jonka valossa sitä koskevaa päätöksentekoa jouduttaneen arvioimaan (PeVL 7/1995 vp). Viime kädessä ja viimeistään sellaisessa yhteydessä, kun se seuraavan kerran aktualisoituu, asia olisi perustuslakivaliokunnan harkittava. Huomautan kuitenkin jo tässä vaiheessa, että kyseinen käytäntö on syntynyt jäsenyyden alkuaikana ja siinä unioniin liittyvää asiaa käsitellään vielä kansainvälisenä asiana. Käytäntöä ei tarkistettu esimerkiksi perustuslain 2010-luvun muutosten jälkeen. Arvioin kuitenkin, että budjettivaikutustensa vuoksi päätös edellyttää kansallisesti eduskunnan suostumuksen; sen missä muodossa ja millaisen päätöksentekomenettelyn perusteella se tulisi antaa, jätän tässä vaiheessa avoimeksi, koska asia ei ole nyt ratkaistavana.

20. Näin voidaan päätyä siihen, että komission ehdotus sisältää useita valtiosääntöoikeudelliselta kannalta jatkossa huomiota kaipaavia seikkoja.

21. Valtioneuvoston selvityksessään esittämät kannat ovat vielä täsmentymättömiä ja havaitakseni osin myös keskenään ristiriitaisia tässä vaiheessa.

22. Pidän näitä kannanottoja tämänhetkisten säädösehdotusten valossa kuitenkin myös valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisina ja esimerkiksi ehdollisuutta korostavin osin tarpeellisina. Erityisesti painotan ja pidän suorastaan välttämättömänä, että kuten valtioneuvosto korostaa ”asian valmistelun yhteydessä on syytä käydä riittävästi julkista keskustelua niin kotimassa, Euroopassa kuin eduskunnassa. Päätösten legitimiteetin kannalta laaja kansalaishyväksyntä on tarpeellista.”