Helsinki, 9.6.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite:

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

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 10.6.2020

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemiseen 5.6.2020 toimittamani, 4.6.2020 päivätty asiantuntijalausunto sisältää arvioni komission ehdotusten suhteesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 310 artiklaan, ks. lausuntoni alaluvun 3.1. sivuilla 9-14 ja alaluvun 3.4. teksti sivulla 16. Minulla ei ole siihen lisättävää. Ohessa liitteenä vielä otteena mainitut sivut tuolloin antamastani lausunnosta, joka on kokonaisuudessaan merkityksellinen 10.6.2020 kysymyksenasettelun kannalta.

Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti

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

OTE PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE 4.6.2020 ANTAMASTANI LAUSUNNOSTA, s. 9-14 teksti
===

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

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

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 liittymisso-

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

pimuksen 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.

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 näkökul-

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

masta kyse on eduskunnan budjettivallan rajoituksesta ja sen taustalla unionin ulkoisen velkavastuun lisääntymisestä 750 miljardilla eurolla.

===

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 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, eri-

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

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

===

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

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

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.

===

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

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