Janne Salminen 15.7.2020
Kirjallinen lausunto

Suuri valiokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta ja muita kirjelmiä asiaan liittyen (U 27/2020 vp ja jatkokirjelmä UJ 20/2020 vp ja myös U 45/2018 vp ja siihen liittyvä jatkokirjelmä UJ 22/2020 vp osin sekä U 30/2020 vp)

1. Suuren valiokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston perustuslain 96 §:n nojalla sille antama kirjelmä ehdotuksesta neuvoston asetukseksi, joka koskee Euroopan unionin elpymisvälineen perustamista ja lukuisia muita Euroopan unionin covid-19-pandeminaan liittyvään elpymiseen liittyviä ehdotuksia Euroopan unionin sääntelytoimiksi ja niiden rahoittamiseksi. Yleisesti ottaen, kuten myös valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin ehdotuskokonaisuudessa komissiolle annettava valtuus kerätä takaisinmaksettavia varoja pääomamarkkinoilta ei ole laadullisesti uusi asia, sillä unionilla on lainakantaa, noin 50 miljardia euroa. Ehdotuksessa erityistä on ehdotuksen kokoluokka, pitkäkestoisuus ja avustusten rahoittaminen unionin velanotolla.

2. Ehdotuskokonaisuudesta on aikaisemmin toimitettu perustuslain 97 §:n mukainen selvitys (E 64/2020 vp). Lisäksi rahoituskehystä on käsitelty jo useaan otteeseen aikaisemminkin eri kirjelmien perusteella. E 64/2020 vp koski niin ikään laajaa kokonaisuutta, erityisesti Euroopan komission ehdotusta unionin elpymissuunnitelmaksi, komission muutetuksi rahoituskehysehdotukseksi vuosille 2021–2027 ja elpymisvälineeksi ym. Kokonaisuuteen liittyy useita säädösehdotuksia. Yhden U-kirjelmän jatkokirjelmässä tarkennetaan valtioneuvoston kantoja ja selostetaan neuvoston oikeuspalvelulta saadun lausuntoa elpymisvälinettä koskevasta kokonaisuudesta.

3. Perustuslain 96.1 §:n nojalla eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Vastaavasti 96.2 §:n mukaan valtioneuvoston on tämän vuoksi toimitettava kirjelmällään ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Valtioneuvoston käsillä olevasta kirjelmästä, samoin kuin muistakin asiaan liittyvistä kirjelmistä saa kattavan käsityksen ehdotusten siitä tilasta, joka on vallinnut kirjelmien tekemisen aikaan. Pidän valtioneuvoston käsillä olevaa kirjelmää – kuten muitakin asiassa sittemmin esitettyjä perustuslain 96 §:n nojalla annettuja kirjelmiä – tuolloin vallinneeseen tilanteeseen asianmukaisena ja tietopohjiltaan antamisaikoinaan riittävinä. Niiden perusteella eduskunnalle on syntynyt asianmukainen mahdollisuus osallistua päätöksentekoon ja eduskunnan kannan muodos-

tamiseen. Yleisesti, ottaen huomioon unionin päätöksenteon kiivastahtisuuden asiassa ja kokonaisuuden laajuuden, aikaa kannan muodostamiseen ei ole ollut paljon. Valtioneuvoston kannat täsmentyvät neuvottelutilanteesta johtuen koko ajan. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan käsittelyssä ei varsinaisesti ole olleet muuttuneet ehdotukset ja sen kanta asiaan on muodostettu mainitussa E-kirjelmässä vielä olleiden varsin yleispiirteisten kuvausten perusteella ja tilanteessa, jossa valtioneuvoston puolelta ei ollut esittää analyysi Euroopan unionin oikeudellisesta viitekehyksestä tai valtiosääntöisestä viitekehyksestä.

4. Toisaalta vaikka asiassa on eduskunnan käsittelyn pohjana aikaisemmin ollut käsillä vasta varsin yleispiirteinen perustuslain 97 §:n nojalla annettu selvitys, eduskunta on jo ennättänyt antaa sen johdosta suuren valiokunnan lausunnon (SuVL 6/2020 vp). Samoin sitä varten muiden ohella myös perustuslakivaliokunta on jo antanut oman, asian tuolloiseen selvitettyyn tilaan nähden poikkeuksellisen laajan ja yksityiskohtaisen lausunnon (PeVL 16/2020 vp). Nyttemmin perustuslakivaliokunta on lisäksi pöytäkirjassa hienoisesti täsmentänyt kantojaan (PeVP 51/2020 vp).

5. Käsillä olevan selvityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin puitteita on esitelty perustuslakivaliokunnan tuoreessa lausunnossa (PeVL 16/2020 vp). Olen antanut aikanaan oman lausuntoni kyseisen lausunnon valmistelussa. Samoin olet antanut perustuslakivaliokunnalle lausunnon nyt suuren valiokunnan käsittelyssä olevan kokonaisuuden valtiosääntöoikeudelliseksi arvioksi, jonka johdosta perustuslakivaliokunta on antanut pöytäkirjaan kirjatut kannanotot (PeVP 51/2020 vp).

6. Kuten kirjallisista lausunnoissakin perustuslakivaliokunnalle ilmenee, lausunto PeVL perustuu osin erilaiseen valtiosääntöoikeudelliseen tulkintaan asiassa relevantista oikeudellisesta sääntelystä ja kannanottojen tarpeellisuudesta. Esimerkiksi siltä osin kuin mainitussa lausunnossa (PeVL 16/2020 vp) on jo lisäksi tultu ennakoineeksi omia varoja koskevan päätöksenteon kansallista käsittelyjärjestystä, mainittuun lausuntoon sisällytetyt kannat ovat olleet ennenaikaisia. Lisäksi ne perustuvat hahmotelmalle siitä, että kysymyksessä olisi toimivallan siirto, mistä ei ole kysymys, kun jäsenvaltiot neuvostossa toimivat kyseistä päätöstä tehdessään unionille kuuluvan toimivallan puitteissa. Oman tulkintani mukaan ylipäätään lausuntoa värittää käsitys siitä, että unionin ehdotetut toimet olisivat olleet olennaisesti sen perussopimuksiin perustumattomia. Tässä vaiheessa asian valtiosääntöoikeudellisen hahmottamisen yhtenä perustana tulee eduskunnassa pitää perustuslakivaliokunnan lausuntoa mutta myös niitä kantoja, jotka se vastaikään on antanut tuoreissa pöytäkirjakannanotoissaan nyt käsillä olevaan asiaan liittyen. Oman arvioni mukaan erityisesti neuvottelujen koko ajan muuttuva tilanne vaikuttaa kantojen täyteen käyttökelpoisuuteen. Samalla on todettava, että perustuslakivaliokunta toteaa myös tuoreissa pöytäkirjakannanotoissaan (PeVP 51/2020 vp), että valtioneuvoston neuvottelukannat ovat yleisesti ottaen perustuslain kannalta oikeansuuntaisia (ks. myös PeVL 16/2020 vp, s. 19).

7. Perustuslakivaliokunnan asiassa aikaisemmin antaman lausunnon (PeVL 16/2020 vp) kannalta keskeinen on valtioneuvoston ehdotusten Euroopan unionin oikeuden mukaisuuteen liittyvä kirjelmä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan painottanut tarvetta varmistua Euroopan unionin puitteissa tehtävien päätösten oikeusperustoista suhteessa ehdotettuihin toimiin ja esittänyt vakavia kriittisiä havaintoja ehdotusten perussopimusten mukaisuudesta sekä tulkintoja oikeustilan mahdollisen muutoksen tosiasiallisesta luonteesta.

8. Valtioneuvoston eduskunnalle toimittama unionin neuvoston oikeuspalvelun lausunto selventää oikeustilaa komission ehdotusten oikeusperustojen osalta. Perustuslakivaliokunta on pöytäkirjakannanotoissaan todennut, että epäilykset ovat vähentyneet (PeVP 51/2020 vp).

Tulkintani mukaan valtioneuvosto on osaltaan pyrkinyt aktiivisesti oman velvollisuutensa puitteissa varmistumaan myös unionin toiminnan viitekehyksessä oikeusperustojen riittävyydestä komission ehdotuksille, kuten siltä on edellytettykin.

Oman käsitykseni mukaan saatu selvitys on oikeudellisesti vakuuttava ja riittävä tarkoitukseensa tässä vaiheessa. Pidän ehdotusten oikeusperustoja hankitun selvityksen perusteella asianmukaisesti selvitettyinä ja oikeudellisesti riittävinä. Toisaalta olen itse jo alustavassa arviossani pitänyt mahdollisena, että ehdotukset tietyin edellytyksin ovat myös perussopimusten mukaisia. Lisäksi kun katson, että unionin lainsäädäntöehdotukselle on osoitettavissa selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta unionin perussopimuksista, käsillä ei ole tarve edellyttää perussopimusmuutoksia, jotta ehdotetut lainsäädäntötoimet voitaisiin toteuttaa, kunhan myös oikeuspalvelun asettamia reunaehtoja noudatetaan. Koska ylipäätään ei ole kysymys perussopimusmuutoksista, kysymys ei voi olla toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä eikä täten myöskään täysivaltaisuuden rajoituksesta. Olen omassa tulkinnassani myös pyrkinyt tuomaan esiin, että budjettiin liittyvä budjettisuvereenisuus ja siihen liittyvä eduskunnan budjettivalta on unionin viitekehyksessä osa täysivaltaisuutta, ei sen rinnalla oleva erillinen täysivaltaisuuden ilmentymä. Siten myöskään se ei aktualisoidu erikseen. Lisäksi oikeuspalvelun lausunto hälventää niitä epäilyksiä, joita perustuslakivaliokunta on esittänyt järjestelyjen tosiasiallisesta oikeudellisesta luonteesta.

Eduskunnalle selostetussa ja myös toimitetussa neuvoston oikeuspalvelujen lausunnossa esitetään myös lukuisia tarkennuksia ja edellytyksiä järjestelyjen perussopimusten mukaisuudelle, joiden toteutumisesta huolehdittaneen unionin lainsäätäjän toiminnassa.

9. Valtioneuvoston kirjelmiä valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa painotan sitä lähtökohtaa, että Suomi on oman perustuslakinsa 1.3 §:n perusteella sitoutunut Euroopan unionin ja sen kehittämiseen. Jäsenyydellä unionissa on tiiviytensä ja laaja-alaisuutensa vuoksi Suomelle aivan erityinen valtiosääntöoikeudellinen merkitys (HE 60/2020 vp, s. 34). Perustuslain tarkoittamilla täysivaltaisuusnäkökohdilla on myös unionin toimivallan puitteissa toimittaessa merkitystä, kuten perustuslailla ylipäätään. Perustuslain tulisi ohjata Suomen toimintaa Euroopan unionissa yleisestikin ottaen. Unionin puitteissa toimittaessa unionijäsenvaltion täysivaltaisuus tai budjettisuvereenisuus sen osana ei kuitenkaan ole se keskeinen oikeudellinen seikka, jota perustuslaki kehottaisi korostamaan taikka primääristi tukemaan niillä ratkaisuilla, joita Suomi tekee unionin puitteissa. Unionijäsenyys on eurooppalaisen yhteistyön hyväksi vaikuttanut Suomen täysivaltaisuuteen: Perustuslaissa on myös tästä syystä 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.

10. 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).

11. Nyt ei ole kysymys talous- ja rahaliiton kehittämisestä tai perussopimusmuutosten valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnista, vaan ensisijaisesti poikkeuksellisista elvytysrahoitustoimista odottamattoman pandemian vuoksi. Lisäksi valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa tulisi olla tarkkana siinä, arvioidaanko käsillä olevia ehdotuksia valtiosääntöoikeudellisesti siinä viitekehyksessä, joka koskee perussopimusten muuttamista ja niiden kansallista käsittelyä ja käytetäänkö perustana normeja ja arviointiviitekehystä, joka liittyy nimenomaan perussopimusmuutosten valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. Siitä huolimatta talous- ja rahaliiton kehittämispäätelmiä voidaan jossain määrin hyödyntää ottaen huomioon myös sen, että näillä toimilla sinänsä voi olla vaikutuksia siihen, miten unioni jatkossa kehittyy edelleen. Tällöin tulee kuitenkin ottaa huomioon, että esimerkiksi Euroopan vakausmekanismiin ja muihin finanssikriisin vakausinstrumentteihin liittyvät oikeudelliset haasteet olivat aivan toisen tyyppiset 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 poikkeavat merkittävästi talous- ja rahaliiton kriisitoimista.

12. Vaikka ei olekaan kysymys Euroopan unionin talous- ja rahaliiton kehittämisestä ja sitä koskevat perustuslakivaliokunnan käsitykset eivät sellaisenaan ole tähän yhteyteen siirrettävissä, kuten olen korostanut, 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 horjuteta unionin päätöksentekoelinten välistä tasapainoa. Tämän vuoksi kiinnitän huomiota esimerkiksi seuraaviin näkökohtiin: Asetukset annetaan unionin tavanomaiseen oikeudelliseen viitekehykseen tukeutuen. 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. Katson siis edelleen, että unioni toimii tässä oman tavanomaisen toimintansa puitteissa, menettelyllisesti sen omalla alueella uusia menettelyjä luomatta ja oikeastaan sen varsin perinteisellä toimintakentällä, eivätkä nämä ehdotukset muuttaisi unionin toimintaa siten, että Euroopan unionin luonne jäsenvaltioittensa ja niiden kansalaisten yhteisönä muuttuisi jotenkin ratkaisevasti ja siten valtiosääntöoikeudellisesti relevantilla taval-

la. Seikka, johon toki myös tässä suhteessa on syytä kiinnittää huomiota, on järjestelyn kokoluokka. Se on voi vaikuttaa myös unionissa toimielinten väliseen suhteeseen.

Kun ehdotusten taloudellinen mittaluokka on huomattava ja unionissa komissio on se taho, jonka kautta päätöksenteko tapahtuu, tulisi omia varojen käyttöä koskevassa päätöksenteossa instituutioiden välisen tasapainon turvaamiseksi pyrkiä varmistumaan niin neuvoston kuin Euroopan parlamentinkin mahdollisuuksista valvoa komission näiden varojen käyttöä tehokkaasti. Lisäksi pidän mahdollisena, että valtiosääntöoikeudelliseen vaikuttaisi positiivisesti se, että neuvostolle annettaisiin esimerkiksi elpymissuunnitelmista päättämiseen liittyvää toimivaltaa, vaikka se onkin luonteeltaan unionin oikeuden täytäntöönpanotoimi ja kuuluisi tavanomaisesti komissiolle. Ja siten puhtaasti perustuslakivaliokunnan näkemystä seuraten kuuluisi ollakin siellä, jotta toimielinjärjestelmän suhteet eivät muodollisesti muuttuisi. Jos neuvostolla kuitenkin olisi täytäntöönpanossa roolia, jäsenvaltiot voisivat tehokkaammin valvo omien varojen käyttöä ja vaikuttaa siihen.

Lisäksi oman käsitykseni mukaan valtiosääntöoikeudellisesti relevantti Suomen kannalta olisi se, että omia varoja koskevassa neuvoston päätöksessä riittävällä tavalla määrättäisiin jäsenvaltion maksuvelvoitteen rajat (päätöksen 6.4 artikla). Tätä ei tulisi jättää vain tulkinnan varaan. Muutoinkin omia varoja koskeva ehdotus ja sitä koskevat jatkokirjelmät edellyttäisivät vielä lähempää myös valtiosääntöoikeudellista tarkastelua. (Ks. esim. jatkokirjelmä UJ 22/2020 vp asiaan U 45/2018 vp.)

13. Talous- ja rahaliittoa koskevassa käytännössään perustuslakivaliokunta on 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).

Jo liittymissopimuksen kotimaisten valtiosääntöoikeudellisten ratkaisujen perusteisiin kuului arvio siitä, että jäsenyydellä on merkittäviä ja pysyviä budjettivaikutuksia, mitkä olivat perustana tuolloisille käsittelyratkaisuille. Tuolloisissa ratkaisuissa näkyy myös se, että jäsenyydestä ja siitä valtiolle aiheutuvista välittömistä kuluista on arvioitu olevan myös taloudellista, vähintäänkin välillistä hyötyä jäsenvaltiolle. Osaltaan myös tällaiseen monialaiseen arvioon koko jäsenyys perustuu. Oman tulkintani mukaan taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös talouteen seuraavat positiiviset vaikutukset.

14. *Kun Suomi on Euroopan unionin jäsen perustuslakinsa perusteella ja jäsenyys sinänsä on merkinnyt täysivaltaisuuden, siis myös budjettisuvereenisuuden rajoituksia, silloin kun toimitaan Euroopan unionin oikeusjärjestyksen puitteissa ei käsitykseni mukaan ole perustuslaista johtuvia vaatimuksia samalla tavalla turvata ”budjettisuvereenisuutta mahdollisimman tehokkaasti” kuin unionin ulkopuolisissa järjestelyissä toimittaessa.* Selvää on, että unionijäsenyys on kaikilla alueilla vaikuttanut Suomen täysivaltaisuuteen. (On kuitenkin huomattava, että tämä on siis oma tulkintani asiasta, eikä se välttämättä saa tukea edes tuo-

reesta perustuslakivaliokunnan käytännöstä, jossa budjettisuvereenisuuden suojaamisessa en ole havainnut tällaista erottelua unioniin liittyvien velvoitteiden ja sen ulkopuolisten velvoitteiden välillä. Tällainen tulkinta olisi kuitenkin mahdollinen aikaisemman käytännön valossa. Samoin tulisi tehdä mainitsemaani eroa sen kanssa, ollaanko tekemisissä perussopimusmuutosten vai uuden sekundäärioikeuden kanssa.)

15. Valtioneuvoston kirjelmässä U 27/2020 vp ja etenkin jatkokirjelmässä UJ 22/2020 vp asiaan U 45/2018 vp on laajaa ja seikkaperäistä selvitystä säädösehdotusten taloudellisista ja siten myös talousarvioon heijastuvista välittömistä ja välillisistä vaikutuksista. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, myös valtiontaloudelliset vaikutukset ovat huomattavat, millä on myös valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Elvytysrahastoon liittyvä järjestely sitoo eduskuntaa ja myös sen budjettivaltaa. Ymmärrän kuitenkin valtioneuvoston katsovat, etteivät nämä huomattavatkaan määrät sinänsä ole monestakaan syystä uhkana sille, ettei Suomen valtio kykenisi vastaamaan niistä velvoitteista, joita sille perustuslain mukaan kuuluu. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan oman tulkintani mukaan ensisijaisesti tukeutua tältä osin toimeenpanovallan perusteltuun arvioon asiasta. Tärkeällä tavalla valtioneuvosto esittää, että järjestelyyn osallistuminen on Suomelle myös taloudellisesti 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. Koska eduskunta osallistuu omia varoja koskevaan päätöksentekoon erikseen, nimenomaisesti sen budjettivalta on turvattu. Ylipäätään lähtökohtana on myös unioniasian kysymyksessä ollessa se, että perustuslaissa on vähän pidäkkeitä eduskunnan enemmistön toiminnalle budjettivaltaa käytettäessä. Valmistelussa on varmistuttava siitä, ettei kokonaisuuteen sisälly sellaisia hallitsemattomia piirteitä, joiden vuoksi jäsenvaltion vastuu voisi kasvaa yli niiden määrien, jotka on voitu etukäteen havaita ja ennakoida. Tämän vuoksi on, kuten perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut oltava tiedot järjestelyjen erityispiirteistä niin, ettei valtion vastuu niiden johdosta odottamattomasti kasva.

16. Pidän valtioneuvoston kirjelmästä ilmeneviä kannanottoja tämänhetkisten säädösehdotusten valossa valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisina, ja ne mielestäni mahtuvat perustuslakivaliokunnan jo näistä kirjelmiä edeltäneen yleispiirteisen selvityksen yhteydessä esittämän lausunnon PeVL 16/2020 vp osoittamiin puitteisiin. Sen ohella pidän valtiosääntöoikeudelliselta kannalta hyvänä sitä, että perustuslakivaliokunta on lyhyesti täsmentänyt kannanottojaan (PeVP 51/2020 vp), mikä vahvistaa tätä näkemystä.