Tuomas Ojanen

16..2.2021

Eduskunnan talousvaliokunnalle

HE 260/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä

Lausunnon ala

1. Seuraava on pääosin valtiosääntöoikeudellinen ja osaksi EU-oikeudellinen arvio käsillä olevasta päätöksestä sekä etenkin siitä, mitkä seikat päätöksessä perustelevat eduskunnan suostumusta sille sekä missä käsittelyjärjestyksessä eduskunnan suostumus tulisi antaa. Pidättäydyn juristina ottamasta kantaa käsillä olevan päätöksen mahdollisesti esille tuomiin taloudellis-poliittisiin kysymyksiin, joiden arviointi kuuluu taloustieteilijöille ja politiikan tutkijoille.

Pääasiallinen sisältö ja arvioinnin lähtökohdat

2. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä vuonna 2020 annetun neuvoston päätöksen. Omien varojen päätös sisältää säännökset unionin talousarvion rahoittamisen perusteista sekä säännökset poikkeuksellisista ja väliaikaisista lisämäärärahoista covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi. Nämä säännökset sisältävät unionin elpymisvälineen rahoitukseen liittyvän 750 000 miljoonan euron lainanottovaltuuden.
3. SEUT 311 artiklan mukaan neuvoston päätös unionin omista varoista tehdään neuvostossa yksimielisesti. Liisäksi päätös hyväksytään jäsenvaltion kansallisen valtiosäännön mukaisessa järjestyksessä. Päätös tulee voimaan viimeisen kansallista hyväksymistä koskevan tiedonannon vastaanottamista seuraavan ensimmäisen kuukauden ensimmäisenä päivänä. Neuvoston päätöstä sovellettaisiin 1 päivästä tammikuuta 2021.
4. Suomessa omien varojen päätös on hallituksen esityksen pohjalta hyväksyttävä perustuslain 94 §:n mukaisesti eduskunnassa (ks. HE 248/2014 vp, ks. myös PeVL 16/2020 vp).
5. Esityksen jaksossa 7 (s. 26-46) on tehty laajasti selkoa eduskunnan suostumuksen tarpeesta sekä käsittelyjärjestyksestä. Lisäksi muualla esityksessä, erityisesti taloudellisia vaikutuksia koskevissa jaksoissa 4.1 ja 4.2, on myös valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellistä selvitystä käsillä olevan päätöksen taloudellisista vastuista.
6. Nähdäkseni esityksen jaksosta 7 ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole olennaista lisättävänä.
7. On syytä kuitenkin erikseen huomauttaa, että elpymisväline muuttui merkittävästi unionitasoisessa jatkokäsittelyssä perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL

16/2020 vp jälkeen. Lisäksi elpymisvälineen oikeusperustasta on lausunnon jälkeen saatu sellaista lisäselvitystä, että elpymisvälineen oikeusperustaan liittyvät epäselvyydet ovat oikeudellisesti arvioiden riittävästi hälventyneet. Viittaan erityisesti neuvoston oikeuspalvelun lausuntoon elpymisvälineestä sekä oikeuspalvelun lausunnon oikeudellista merkitystä tarkasteleviin lausuntoihini 13.7.2020 *eduskunnan perustuslakivaliokunnalle* ja 16.7.2020 *suurelle valiokunnalle* toistamatta niistä ilmenevää tässä (ks. myös PeVP 51/2020 vp). On syytä kuitenkin lisätä, että unionitasoisessa jatkovalmistelussa on nähdäkseni riittävässä määrin huomioitu oikeuspalvelun lausunnossa esittämiä muutostarpeita, samoin kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp lausunnossa esitettyjä täsmennystarpeita sekä oikeusperustan että muidenkin kysymysten suhteen. Kiinnitän lisäksi tässä yhteydessä huomiota siihen, ettei muualla Euroopan unionissa ja sen jäsenvaltioissa ole ainakaan siinä määrin alun perinkään esitetty elpymisvälineen perussopimusmukaisuudesta sellaisia epäluuloja ja huolia kuin Suomessa tehtiin joidenkin oikeus- ja talous- sekä yhteiskuntatieteilijöiden keväällä ja kesällä 2020. Monessa jäsenvaltiossa on toki oltu kriittisiä elpymisvälinettä kohtaan, mutta kritiikki on ollut perusteiltaan ennen muuta taloudellis-poliittista, ei niinkään oikeudellista.

8. Lopuksi on EU-oikeuden tasolta syytä huomauttaa, että EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden tuomioistuimilla ja viranomaisilla on velvollisuus pitää unionin säädöksiä ja päätöksiä pätevänä (laillisena) niin kauan, kunnes toimivaltainen tuomioistuin, so. EU-tuomioistuin, ei ole niitä kumonnut (ns. laillisuus- tai pätevyysolettama, ks. asia 101/78, Granaria, tuomio 13.2.1979 (Kok., s. 623, Kok. Ep. IV, s. 393, 4 kohta); asia C-137/92 P, komissio v. BASF ym., tuomio 15.6.1994 (Kok., s. I-2555, Kok. Ep. XV, s. I-239, 48 kohta); asia C-475/01, komissio v. Kreikka, tuomio 5.10.2004 (Kok., s. I-8923, 18 kohta) ja asia C-199/06, Centre d'exportation du livre français, tuomio 12.2.2008 (Kok., s. I-469, 59 kohta). Ttoimielinten toimia "koskeva laillisuusolettama merkitsee sitä, että kyseisillä toimilla on oikeusvaikutuksia niin kauan kuin niitä ei ole peruutettu, kumottu kumoamiskanteen johdosta tai todettu pätemättömiksi ennakkoratkaisupyynnön tai lainvastaisuusväitteen seurauksena" (asia C-199/06, Centre d'exportation du livre français, tuomio 12.2.2008 (Kok., s. I-469, 60 kohta; ks. myös asia C-475/01 komissio v. Kreikka, tuomio 5.10.2004, Kok. 2004, s. I-8923, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

9. Myös unionin omien varojen päätökseen sekä elpymisvälineen perustana oleviin säädöksiin on näin ollen sovellettava laillisuusolettama, mikä käytännössä merkitsee sitä, että jäsenvaltioilla, unionin toimielimillä sekä muilla unionin oikeuden oikeussubjekteilla on velvollisuus tunnustaa niiden täysi tehokkuus niin kauan kuin niiden lainvastaisuutta ei ole vahvistettu EU-tuomioistuimen toimesta.[1]

[1] EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansalliset tuomioistuimet voivat kuitenkin tutkia unionin toimien pätevyyden sikäli, että ne voivat ensinnäkin katsoa, etteivät viran puolesta tutkittavat tai asianosaisten esittämät pätemättömyysperusteet ole perusteltuja. Tähän liittyen ne voivat edelleen hylätä kyseiset perusteet ja todeta, että säädös tai päätös taikka muu unionin toimi on pätevä (ks. esim. tuomio 16.6.1981, Salonia, 126/80, EU:C:1981:136, 7 kohta ja tuomio 22.10.1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, 14 kohta). Sitä vastoin kansalliset tuomioistuimet *eivät* ole toimivaltaisia itse toteamaan unionin toimielinten

10. Hyväksymällä unionin liittymissopimuksen ja unionin perussopimusten muutossopimukset sekä saattamalla ne voimaan valtiosääntönsä mukaisesti Suomi on sitoutunut sekä kv. oikeudellisesti[2] ja EU-oikeudellisesti että valtiosääntöoikeudellisesti siihen, että toimivalta oikeudellisesti sitovasti päättää unionin toimielinten säädösten ja päätösten laillisuudesta kuuluu EU-tuomioistuimelle perussopimusten mukaisissa menettelyissä, ja että Suomella on velvollisuus olettaa toimielinten säädökset ja päätökset päteväksi (lailliseksi) sekä tunnustaa niiden täysi tehokkuus niin kauan kuin niiden lainvastaisuutta ei ole vahvistettu EU-tuomioistuimen toimesta.

Arvio

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

11. Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy muun muassa sellaiset valtiosopimukset ja kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan suostumuksen. Muusta syystä eduskunnan hyväksymistä edellyttävinä on pidetty sellaisia kansainvälisiä velvoitteita, joilla on eduskunnan budjettivaltaa sitovia vaikutuksia (HE 1/1998 vp, s. 149 ja PeVL 45/2000 vp).

12. Esityksen mukaan neuvoston päätös omien varojen järjestelmästä kohdentuu eduskunnan budjettivaltaan. Esityksen mukaan neuvoston päätös voidaan rinnastaa, kuten on jo aikaisemmin rinnastettu, sellaiseen kansainväliseen velvoitteeseen, joka edellyttää perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan suostumusta.

13. Esityksen käsityksiin eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta perustelevista seikoista voidaan nähdäkseni yhtyä.

Hyväksymisestä päättäminen

14. Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus

---

toimia pätemättömiksi (tuomio 6.12.2005, Gaston Schul Douane-expediteur, C-461/03, EU:C:2005:742, 17 kohta), koska tämä toimivalta on vain EU-tuomioistuimella. Jos kansallinen tuomioistuin epäilee jotain unionin säädöstä tai päätöstä pätemättömäksi, sen on pyydettävä unionin tuomioistuimelta SEUT 267 artiklan mukaista ennakkoratkaisua. Ks. laillisuus- ja pätevyysolettamasta sekä toimivallasta tutkia EU-säädösten ja päätösten pätevyyttä Tuomas Ojanen, EU-oikeuden perusteita. 3 uudistettu laitos, Edita/Helsinki 2016, s. 145 ja 207. Toinen vaihtoehto tutkia EU-säädöksen tai päätöksen laillisuus on SEUT 263 artiklan mukainen kannemenettely. Ks. tarkemmin kanneoikeutetuista, kanteen määräajoista ja kanneperusteista, Ojanen 2016, s. 219-221. Jos esimerkiksi Suomi haluaisi riitauttaa omien varojen päätöksen tai elpymisvälineen perustana olevien unionisäädösten laillisuuden EU-tuomioistuimessa SEUT 263 artiklan mukaisessa menettelyssä esimerkiksi sillä perusteella, että päätökselle tai säädökselle ei ole osoitettavissa asianmukaista oikeusperustaa perussopimuksissa (puuttuva toimivalta), kanne on nostettava kahden kuukauden kuluessa ao. päätöksen tai säädöksen julkaisemisesta.

[2] Suomen liittymissopimus, samoin kuin unionin perussopimukset ja niiden muutossopimukset ovat muodollis-juridisesti kansainvälisoikeudellisia valtiosopimuksia.

velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

15. Esityksen jaksossa 7.2 on tehty asianmukaisesti selkoa perustuslain 94 §:n 2 momentin tulkinnan lähtökohdista perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausunto- ja mietintökäytännön valossa. Edelleen esityksessä tarkastellaan omia varoja koskevan päätöksen oikeusperustaa ja suhdetta unionin talousarvioperiaatteisiin sekä talousarvion yleiskatteisuusperiaatetta, tasapainoperiaatetta ja kurinalaisuusperiaatetta. Lisäksi esityksessä on tehty selkoa budjettivallan käyttäjien osallistuminen elpymisvälineen mukaisten ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen hallinnointiin. Näiden jaksojen merkitys liittyy ensisijaisesti unionin talouskonstituutioon, mutta ne ovat huomionarvoisia myös perustuslain kannalta.
16. Varsinainen valtiosääntöoikeudellinen arvio alkaa jaksosta budjettisuvereniteetti sivulta 37 alkaen ja etenee vastuita ja niiden tarkkarajaisuutta, kestoa sekä vastuiden määrää ja riskejä käsittelevistä jaksoista eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamista tarkastelevaan jaksoon. Nähdäkseni ei ole olennaista huomauttamista tai lisäämistä jaksoista ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin.
17. Edellä mainittuihin kysymysten tarkastelujen jälkeisessä johtopäätösosiossa (s. 44-46) ensinnäkin katsotaan, että omia varoja koskevalla päätöksellä on asianmukainen ja riittävä oikeusperusta SEUT 311 artiklan 3 kohdan määräyksessä Euratom-sopimuksen 106 A artiklalla täydennettynä. Koska päätökselle on osoitettavissa selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta unionin perussopimuksissa, kysymys ei ole esityksen mukaan toimivallan siirrosta perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisessa merkityksessä.
18. Nähdäkseni näihin johtopäätöksiin oikeusperustasta voidaan yhtyä. Oikeusperustaa voidaan EU-oikeudellisesti arvioiden pitää asianmukaisena ja riittävänä. Valtioneuvosto on perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp edellytetyn mukaiseesti aktiivisesti pyrkinyt varmistumaan oikeusperustasta hankkimalla muun muassa neuvoston oikeuspalvelun lausunnosta. Tässä yhteydessä on ylipäätään muistutettava siitä jo edellä todetusta seikasta, että kysymys oikeusperustasta on EU-oikeudellinen kysymys, jonka viime kädessä ratkaisee oikeudellisesti sitovasti Euroopan unionin tuomioistuin. Kuten edellä myös todettiin, unionin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmässä hyväksyttyjä EU-säädöksiä ja -päätöksiä on pidettävä jäsenvaltioissa pätevinä niin kauan, kunnes toimivaltainen tuomioistuin, so. EU-tuomioistuin, ei ole niitä kumonnut.
19. Koska elpymisvälineen oikeusperustaa voidaan pitää EU-oikeudellisesti arvioiden asianmukaisena, tästä taas seuraa, että käsillä olevassa asiassa ei tule esille kysymys perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitetun toimivallan siirron merkittävyydestä. Asiassa ei siis ole kyse edes toimivallan siirrosta unionille, saati merkittävästä toimivallan siirrosta perustuslain 94 §:n 2momentissa tarkoitetulla tavalla. Viittaan tässä myös perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön, jossa on linjattu, että ”jos unionin lainsäädäntöehdotukselle on osoitettavissa selvä ja

hyväksyttävä oikeusperusta unionin perussopimuksista, kysymys ei ole toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä eikä täten myöskään täysivaltaisuuden rajoituksesta" (PeVL 16/2020 vp ja PeVL 13/2018 vp).

20. Esityksessä edelleen katsotaan, että unionin liittymissopimuksen ja sen jälkeisten unionin perussopimusten muutossopimusten hyväksymisen yhteydessä Suomi on hyväksynyt esityksessä selostetut omien varojen järjestelmän erityispiirteet. Nähdäkseni myös tähän esityksen johtopäätökseen on syytä yhtyä.
21. Lisäksi esityksessä katsotaan, että omien varojen päätöksen mukaiset lisämäärärahat covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi ovat poikkeuksellisia ja väliaikaisia luonteeltaan. Kyse on esityksen mukaan "kohdennetusta, täydentävästä ja kertaluonteisesta rahoituksesta talouden elpymisen tukemiseksi poikkeuksellisten tapahtumien, joihin jäsenvaltiot eivät ole voineet vaikuttaa, aiheutettua niille vaikeuksia. Järjestelyn poikkeuksellisuutta ja väliaikaisuutta korostaa myös se, että järjestely toteutetaan säädösteknisesti omia varoja koskevassa päätöksessä eikä muutoksia tehdä johdettuun oikeuteen puhumattakaan perussopimuksen muuttamisesta." Lisäksi esityksessä todetaan, että "omia varoja koskeva päätös osana elpymispaketin muuta lainsäädäntöä toteutetaan perussopimusten puitteissa ja niiden mukaisesti tavanomaisia unionioikeuden menettelyjä ja välineitä noudattaen." (s. 44-45)
22. Myös näihin johtopäätöksiin voidaan yhtyä. Elpymisvälineessä on oikeudellisesti arvioiden kysymys kertaluontoisesta, sinänsä poikkeuksellisesta toimesta covid 19-epidemian johdosta. Koska omia varoja koskeva päätös osana elpymispaketin muuta lainsäädäntöä toteutetaan perussopimusten puitteissa ja niiden mukaisesti tavanomaisia unionioikeuden menettelyjä ja välineitä noudattaen, käsillä olevaan asiaan ei ylipäätään liity sellaista valtiosääntöoikeudellista problematiikkaa kuin EVM-sopimukseen ja eräisiin muihin talous- ja rahaliitoa koskeneisiin instumentteihin liittyi viime vuosikymmenellä muun muassa juuri sen takia, että ne eivät olleet unionin perussopimusten ja toimielin- ja päätöksentekojärjestelmän mukaisten puitteissa (Ks. PeVL 1/2019 vp ja siinä mainitut muut lausunnot).
23. Lopuksi esityksessä tuodaan esiin johtopäätöksenä, että omien varojen päätöksessä säädetyt jäsenvaltioiden vastuut ovat tarkkarajaiset. Esityksessä myös muistutetaan, että liittyessään Euroopan unioniin Suomi on hyväksynyt pitkäkestoisia, eduskunnan budjettisuvereniteettia koskevia rajoituksia. Esityksessä katsotaan, että elpymisvälineen "lainojen kesto ei merkitse valtiosääntöoikeudellisesti olennaisesti pidempää rajoitusta eduskunnan budjettisuvereniteettiinKeskeisenä johtopäätöksenä onkin, että päätöksen myötä "Suomen vastuut eivät kasva tavalla, joka riskinsä puolesta voisi vaarantaa budjettisuvereniteetin tai Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, joita sillä Suomen perustuslain mukaan on. Omien varojen päätös ei merkitse uutta ja olennaista rajoitusta eduskunnan budjettisuvereniteettiin ottaen erityisesti huomioon omien varojen päätöksen päätöksentekomenettely." (s. 45-46)
24. Muutoinkin esityksen jakso 7.2 yhdessä vaikutusarviointijaksojen kanssa tekee asianmukaisesti selkoa perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla "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)." (PeVL

16/2020 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan ”kokonaisarvio kasvavista vastuista vaikuttaa viime kädessä siihen, voidaanko koronakriisiin liittyviä järjestelyitä pitää perustuslain mukaisina.” (PeVL 16/2020 vp). Nähdäkseni ei olekaan valtiosääntöoikeudellista huomauttamista esityksen johtopäätelmistä myöskään siltä osin kuin on kysymys perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitetusta kokonaisarviosta.

25. Kaiken kaikkiaan voidaan olennaisimmilta osin yhtyä hallituksen esityksen perusteluissa esitettyihin käsityksiin käsillä olevan päätöksen suhteesta perustuslakiin.
26. Edellä esitetyillä sekä esityksen jaksosta 7.2 (s. 26-40) ilmenevillä perusteilla päädyn kantaan, jonka mukaan omien varojen päätös ei sisällä säännöksiä, jotka koskisivat perustuslakia tai Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Päätös voidaan näin ollen hyväksyä äänten enemmistöllä.

Helsingissä 16. päivänä helmikuuta 2021

Tuomas Ojanen

OTT, valtiosääntöoikeuden professori, eurooppaoikeuden dosentti

Helsinki