Valiokunnan lausunto PeVL 16/2020 vp– E 64/2020 vp

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: EU:n elpymissuunnitelma; MFF+ ja elpymisväline

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: EU:n elpymissuunnitelma; MFF+ ja elpymisväline (E 64/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Johannes Leppo, valtioneuvoston kanslia
- neuvotteleva virkamies Jussi Lindgren, valtioneuvoston kanslia
- EU-erityisasiantuntija Joanna Tikkanen, valtioneuvoston kanslia
- budjettineuvos Seija Kivinen, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Panu Kukkonen, valtiovarainministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, oikeuskanslerinvirasto
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Tuomas Ojanen
- professori Juha Raitio
- professori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Kaarlo Tuori

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 27.5.—2.6.2020 ehdotukset EU:n elpymissuunnitelmaksi, jonka tavoitteena on tukea koronaviruksen jälkeistä talouksien uudelleen käynnistämistä ja Euroopan elpymistä. Komission laajaan elpymissuunnitelmaan sisältyy kaksi tiedonantoa ja 21 lainsäädäntöehdotusta. Näistä keskeisimpiä ovat uudistettu rahoituskehysasetusehdotus vuosille 2021—2027 ja muutettu ehdotus neuvoston omien varojen päätökseksi sekä asetusehdotus uuden elpymisvälineen "Next Generation EU" perustamiseksi.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2020 vp

Tulevaa rahoituskehystä (MFF) ja elpymisvälinettä koskevat ehdotukset muodostavat kokonaisuuden, jota käsitellään EU-tasolla yhtenä pakettina. Ehdotusten valmisteleva käsittely tapahtuu Coreper-kokouksissa ja päätöksenteko Eurooppa-neuvostossa.

Rahoituskehysneuvotteluja johtavan Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan aikomuksena on käydä konsultaatiota elpymiskokonaisuudesta jäsenmaiden kanssa. MFF ja elpymisväline ovat esillä kesäkuun Eurooppa-neuvostossa.

Elpymisväline

Komissio ehdottaa poikkeuksellista, uutta ja kertaluonteista 750 mrd. euron EU:n rahoitusjärjestelyä koronakriisiin vastaamiseksi (Next Generation EU). Tätä kokonaisuutta kutsutaan jäljempänä elpymisvälineeksi. Elpymisvälineestä myönnettäisiin avustuksia ja takauksia yhteensä 500 mrd. euron arvosta ja lainamuotoista tukea yhteensä 250 mrd. euron arvosta. Elpymisväline olisi luonteeltaan väliaikainen. Se olisi jäsenmaiden hyödynnettävissä ja käytettävissä vuoden 2024 loppuun saakka.

Komission ehdotus elpymisvälineeksi on kolmivaiheinen ja koostuu pääosin kolmesta säädösehdotuksesta. Ensimmäiseksi, komissio ehdottaa omien varojen päätöksessä (SEUT 311) kertaluonteista ja poikkeuksellista erilliskorotusta omien varojen liikkumavaraan, 0,6 prosenttiyksikköä EU:n BKTL:sta. Erilliskorotus olisi voimassa aina vuoteen 2058 saakka. Omien varojen erilliskorotuksen nojalla komissio saisi valtuuden laskea liikkeelle joukkovelkakirjoja unionin nimissä elpymisvälineen rahoittamiseksi. Toiseksi, komissio ehdottaa uuden EU:n elpymisvälineen perustamista neuvoston asetuksella (SEUT 122). Siinä säädettäisiin varojen kohdentamisesta eri EU-ohjelmiin. Kolmanneksi, komissio ehdottaa uuden, elpymis- ja palautumistukivälineen perustamista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (SEUT 175), joka olisi kooltaan 560 mrd. euroa.

Elpymisvälineen varoja kanavoitaisiin kolmen politiikkapilarin avulla:

Ensimmäinen pilari olisi tukea EU-jäsenmaille kriisistä toipumiseen:
- Elpymis- ja palautumistukiväline
- Koheesiota tukeva elpymisapu ja Euroopan alueet (REACT-EU)
- Maaseudun kehittämisohjelmien vahvistaminen
- Oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin vahvistaminen
- Tuki investointeihin ja uudistuksiin
- Tuki oikeudenmukaiseen siirtymään

Toinen pilari tukisi talouden ja yksityisten investointien käynnistämistä:
- Vakavaraisuustukiväline
- Strategisten investointien väline
- Vahvistettu InvestEU-ohjelma
- Tuki keskeisille aloille ja teknologioille
- Investoinnit keskeisiin arvoketjuihin
- Elinkelpoisten yritysten vakavaraisuustuki

Kolmas pilari perustuisi kriisistä saatuihin kokemuksiin ja niihin perustuviin toimiin:
- Uusi terveysohjelma
- RescEU:n kasvattaminen
- Tutkimuksen ja innovoinnin ohjelman ja ulkosuhdetoimien vahvistaminen
- Keskeisten ohjelmien (mm. CEF, Erasmus) tukeminen tulevien kriisien varalta
- Tuki globaaleille kumppaneille

Komissio ehdottaa uuden elpymisvälineen perustamista Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikla 122 nojalla. Elpymisvälineessä säädettäisiin pääasiassa 750 mrd. euron varojen jakautumisesta. Elpymisvälineen kautta myönnettävä elpymistuki kanavoitaisiin edellä kuvatun kolmen pilarin, eli painopistealueen kautta.

Elpymisvälineen varojen tarkemmasta käytöstä säädettäisiin kutakin EU-ohjelmaa ja -välinettä koskevassa sektoriasetuksessa. Keskeisin näistä on elpymis- ja palautumistukiväline.

Elpymis- ja palautumistukiväline

Komissio ehdottaa uuden elpymis- ja palautumistukivälineen (Recovery and Resilience Facility) perustamista rahoituskehykseen (otsakkeeseen 2. Yhteenkuuluvuus ja arvot). Väline olisi siten sisällöllisesti osa koheesiopolitiikkaa. Väline vastaa toiminnaltaan ja tavoitteiltaan pitkälti aiemmin ehdotettua uudistusten tukiohjelmaa, joka ei enää sisälly komission muutettuun MFF-ehdotukseen. Elpymis- ja palautumistukiväline olisi kaikkien jäsenmaiden käytettävissä ja sen koko olisi 560 mrd. euroa, josta 310 mrd. myönnettäisiin avustuksina ja loput 250 mrd. euroa lainoina, jäsenmaiden investointeja ja rakenneuudistuksia varten. Väline kytkettäisiin jäsenmaiden kansallisten elpymissuunnitelmien kautta eurooppalaiseen ohjausjaksoon sekä ilmasto- että energiatavoitteisiin. Jäsenmaat toimittaisivat kansallisen elpymis- ja toipumissuunnitelman osana kansallista uudistusohjelmaa, ja suunnitelmassa tunnistettaisiin sellaiset uudistukset ja investoinnit, jotka tukisivat eurooppalaisessa ohjausjaksossa tunnistettuja politiikkatoimenpidetarpeita.

Komission ehdotuksen mukaan elpymis- ja palautumistukivälineestä saatavan tuen määrä perustuisi elpymis- ja palautumissuunnitelmasta aiheutuviin kustannuksiin. Jäsenmaiden maksimisaanto perustuisi seuraaviin muuttujiin: väestömäärä, käänteinen BKT asukasta kohden ja keskimääräinen työttömyysaste viitevuosilta 2015—2019 verrattuna EU:n keskiarvoon. Edellä mainittujen kriteerien mukaan Suomen alustava maksimisaanto-osuus olisi 0,71 % välineen tuesta, kun taas maksuosuus olisi arviolta noin 1,7 % komission ehdotuksen mukaan.

Elpymisvälineen rahoitus

EU:n omien varojen katon ja menokaton välistä liikkumavaraa tarvitaan sen turvaamiseksi, että unioni pystyy kaikissa tilanteissa kattamaan toiminnastaan syntyvät vastuut. Omien varojen liikkumavaran puitteissa katetaan jo nykyisellään luottoriskejä, jotka ovat peräisin unionin luotonanto- ja takaustoimenpiteistä. Näitä toimenpiteitä ovat mm. makrotaloudellinen rahoitusapu, maksutasetukilainat ja Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi (ERVM) sekä Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR). Lisäksi omien varojen liikkumavaraa tullaan hyödyntämään SURE-välineen lainojen vakuutena.

Komission ehdotuksen mukaan elpymisvälineen rahoitus järjestettäisiin unionin uudella velanotolla. Komissio, unionin toimivaltaisena viranomaisena, laskisi liikkeelle joukkovelkakirjoja pääomamarkkinoille. Omien varojen enimmäismäärän korottaminen 2 %:iin nyt tehtävällä 0,6 %-yksikön erilliskorotuksella mahdollistaisi velanoton ja unionin korkean luottoluokituksen säilymisen. Joukkovelkakirjoja laskettaisiin liikkeelle useassa eri maturiteetissa ja joukkovelkakirjojen lunastukset ja takaisinmaksut alkaisivat vasta vuodesta 2028 jatkuen aina vuoteen 2058 asti. Komission alustavassa velanhallintastrategiassa pyritään kohtuullisen pitkiin maturiteetteihin ja rahoitusriskien hallintaan jakamalla erääntyvää velkaa tasaisesti tuleville vuosille 2028—2058.

Komission ehdotuksen mukaisesti velkaa voisi erääntyä vuodessa enintään 7,5 % elpymisvälineen nimellisarvosta eli enintään yhteensä noin 56 mrd. euroa vuodessa. Komission liikkeelle laskemien joukkovelkakirjojen rajoista korkoriskin osalta ei ole tässä vaiheessa tarkempaa tietoa.

Unionin velka maksettaisiin pois korotetuilla, tulevilla jäsenmaksuilla ja mahdollisilla uusilla omilla varoilla vuosina 2028—2058. Osana komission ottaman lainan takaisinmaksua komissio tuo esiin mahdollisuuden luoda uusia omia varoja. Näitä myöhemmin toteutettavia voisivat olla komission mukaan esimerkiksi päästökauppajärjestelmään perustuvat uudet omat varat (ETS), hiilidioksidipäästöjen tullimekanismi ja suuryritysten toimintaan perustuvat omat varat. Lisäksi voitaisiin ottaa käyttöön uusi digitaalivero.

Ehdollisuudet

Komissio vastaisi elpymisvälineen täytäntöönpanosta unionin varainhoitoasetuksen mukaisesti ja jäsenvaltiot valvoisivat täytäntöönpanoa SEUT 291 artiklan mukaisessa komitologiamenettelyssä.

Elpymisvälineen ehdollisuus toteutuisi pääosin eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa. Kansallista rakenne- ja talouspolitiikkaa pyrittäisiin siten ohjaamaan ja koordinoimaan luomalla jäsenmaille taloudellisia kannustimia avustuksien, takausten ja edullisten lainojen muodossa. Eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa neuvosto tunnistaa maakohtaisissa suosituksissa ne jäsenmaiden toimenpidekokonaisuudet ja politiikkakokonaisuudet, joita tarvitaan yleisten talouspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Elpymis- ja palautumistukivälineessä jäsenmaat ehdottaisivat tämän perusteella kansallisessa uudistusohjelman liitteessä uudistuksia ja investointeja, jotka tukevat ohjausjaksossa tunnistettuja politiikkatavoitteita. Kansallisen elpymissuunnitelman laatiminen on tuen saamisen edellytys. Asetuksessa säädetään yksityiskohtaisesti suunnitelmien sisältövaatimuksista ja kriteereistä, joiden pohjalta komission on niitä arvioitava.

Neuvostolla olisi mahdollisuus komission ehdotuksesta keskeyttää avustusten ja lainamuotoisen tuen jatkaminen, jos jäsenmaa rikkoisi maakohtaisten suositusten toimeenpanoa. Elpymis- ja palautumistukivälineen osalta tukea saava jäsenmaa raportoisi komissiolle säännöllisesti välitavoitteiden saavuttamisesta, joiden täyttyminen olisi kynnysehto maksujen toimeenpanolle.

Eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa toimeenpantava ehdollisuus ei vastaisi siten rahoitustukiohjelmien (ERVV, EVM) laajaa talouspoliittista ehdollisuutta, vaan olisi luonteeltaan tavan-

omaisempaa eurooppalaisen ohjausjakson tunnistamia politiikkasuosituksia ja niiden toimeenpanoa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtioneuvoston kanta

Arvioitavaan kirjelmään sisältyy vaiteliaisuuspyyntö. Eduskunnalta pyydetään perustuslain 50 §:n 3 momentin perusteella vaiteliaisuutta asian käsittelyssä, jotta voidaan turvata Suomen neuvottelutavoitteet.

Perustuslain 50 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan pöytäkirjat ja niihin liittyvät muut asiakirjat ovat julkisia, jollei välttämättömien syiden vuoksi eduskunnan työjärjestyksessä toisin säädetä tai valiokunta jonkin asian osalta toisin päätä.

Perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaan valiokunnan jäsenten on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta katsoo välttämättömästä syystä asian erityisesti vaativan. Käsiteltäessä Suomen kansainvälisiä suhteita tai Euroopan unionin asioita valiokunnan jäsenten on kuitenkin noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota ulkoasiainvaliokunta tai suuri valiokunta valtioneuvostoa kuultuaan on katsonut asian laadun vaativan.

Eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n 3 momentin mukaan salassa pidettäviä ovat sellaiset asiakirjat, jotka kuuluvat valiokunnan perustuslain 50 §:n 3 momentin nojalla päättämän vaiteliaisuuden piiriin. Valtioneuvoston vaiteliaisuuspyyntöä valiokunnan käsiteltävänä olevassa Suomen kansainvälisiä suhteita koskevassa tai Euroopan unionin asiassa noudatetaan, kunnes asianomainen valiokunta on tehnyt päätöksen pyynnön johdosta.

Eduskunnan työjärjestyksen 43 c §:n 1 momentin mukaan valiokunnan jäsen tai virkamies ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, taikka seikkaa, josta valiokunta on tehnyt perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaisen vaitiolopäätöksen.

Perustuslakiuudistuksen esitöissä korostetaan, että perustuslain 50 §:n salassapitoa merkitsevien säännösten tulkinnassa välttämättömiä syitä arvioitaessa tulkinnallisena lähtökohtana on pidettävä vastaavanlaisia syitä kuin perustuslain 12 §:n 2 momentissa on vaadittu säädettäessä lailla rajoituksia viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuudelle (HE 1/1998 vp, s. 99). Salassapitosäännöksiä on tulkittava poikkeuksena pääsäännöstä suppeasti (PeVL 43/1998 vp). Julkisuuden rajoituksen sitominen välttämättömään merkitsee, että julkisuuden rajoituksen on kohdistuttava vain sekä sisällöllisesti että ajallisesti välttämättömään. Perustuslakivaliokunnan mukaan sanottu ei menetä merkitystään suuren valiokunnan arvioidessa vaiteliaisuuden alaa ja kestoa perustuslain 50 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla asian laadun kannalta (PeVP 43/2020 vp, § 8, ks. myös SuVL 2/2008 vp, s. 4/I).

Nyt arvioitavaan kirjelmään sisältyvä vaiteliaisuuspyyntö on sisällöllisesti ja ajallisesti laaja. Vaiteliaisuuspyyntö kohdistuu eduskunnalle lähetettyyn asiakirja-aineistoon kokonaisuudes-

saan. Vaiteliaisuuspyynnön keston osalta valtioneuvoston kanslia katsoo, että peruste vaiteliaisuuden ylläpitämiselle on olemassa siihen saakka, kunnes rahoituskehysneuvottelut neuvostossa on saatettu päätökseen. Perustuslakivaliokunta on arvioinut vaiteliaisuuspyynnön suhdetta perustuslakiin perjantaina 5.6.2020 antamallaan kannanotolla (PeVP 43/2020 vp, § 8).

Suuri valiokunta on perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta kiinnittänyt huomiota siihen, että on ollut tilanteita, joissa riittävästi täsmentämätön vaiteliaisuuspyyntö ja -määräys on tarpeettomasti vaikeuttanut julkista keskustelua tärkeästä asiasta (SuVL 4/2020 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt suuren valiokunnan huomiota vaiteliaisuuden alan sitomiseen perustuslain edellyttämällä tavalla välttämättömään sekä ajallisesti että sisällöllisesti.

Perustuslakivaliokunnan mukaan valtioneuvoston vaiteliaisuuspyyntö on erityisesti asian merkitys huomioiden laajuudeltaan ja kestoltaan perustuslain kannalta ongelmallinen. Vaiteliaisuuspyynnössä on yksilöitävä, mitkä asiakirjan sisältämät tiedot edellyttävät vaiteliaisuuden noudattamista, ja rajattava vaiteliaisuuspyyntö koskemaan ainoastaan näitä tietoja (ks. myös Valtioneuvoston esittelijän käsikirja 2017, s. 102 ja Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa OM 57/2011, s. 37). Perustuslakivaliokunnan mukaan nyt käsillä olevassa asiassa perustuslain 50 §:n 3 momenttiin ei voida perustaa valtioneuvoston pyynnön mukaista laajaa, erittelemätöntä ja pitkäkestoista vaiteliaisuutta (PeVP 43/2020 vp, § 8). Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota asiaan.

Suuri valiokunta on 8.6.2020 päättänyt perustuslain 50 §:n 3 momentin nojalla, että asian käsittelyyn osallistuvien valiokunnan jäsenten on noudatettava vaiteliaisuutta valtioneuvostolta myöhemmin 8.6.2020 saadun selvityksen perusteella erikseen merkityn muistion sisällön osalta. Suuri valiokunta on oheistanut asiakirjan julkisen osuuden pöytäkirjan liitteeksi (SuVP 24/2020 vp, § 7).

Pöytäkirjan julkisesta liitteestä ilmenee Suomen kanta seuraavasti:

Suomi suhtautuu avoimesti jatkotyöhön komission ehdotusten osalta tarvittavassa aikataulussa. Kyseessä on taloudelliselta ja poliittiselta merkitykseltään mittava kokonaisuus. Valtioneuvosto korostaa, että asian valmistelun yhteydessä on syytä käydä riittävästi julkista keskustelua niin kotimassa, Euroopassa kuin eduskunnassa. Päätösten legitimiteetin kannalta laaja kansalaishyväksyntä on tarpeellista.

Muutettua rahoituskehysehdotusta vuosille 2021—2027 (MFF+) ja ehdotusta uudeksi elpymisvälineeksi tulee tarkastella yhdessä tarkoituksenmukaisimman elpymiskokonaisuuden muodostamiseksi. Elpymistoimien kokonaisuudessa on huomioitava jo nyt ehdotetut ja päätetyt mekanismit, kuten SURE-väline ja EVM:n pandemiatukiväline. Jos rahoitus elpymistoimien kokonaisuudesta ei euromaalle riitä eikä se saa rahoitusta markkinoilta, se voi hakea lainaa EVM:stä noudattaen EVM-sopimuksen menettelyjä.

Nyt käsittelyssä oleva elpymiskokonaisuus on kertaluontoinen, poikkeuksellinen ja väliaikainen vastaus nykyiseen koronaviruksen aiheuttamaan kriisiin eikä se saa muuntua tosiasiassa pysyväk-

si järjestelyksi. Väliaikaisuutta tulee korostaa niin mekanismin kestoa lyhentämällä kuin tarkastelemalla takaisinmaksuun ehdotetun ajan pituutta.

Suomi katsoo, että koronaviruksen aiheuttama taloudellinen epävakaus on täysin ennakoimaton kriisi. Kriisin poikkeuksellinen luonne edellyttää yhteisiä toimia, jotka tulee toteuttaa EU:n perussopimuksia kunnioittaen. Toimien tulee tähdätä tilanteen kokonaisvaltaiseen hallintaan ja jäsenvaltioiden talouksien elpymiseen ja uudistamiseen. Tässä tilanteessa on tärkeää korostaa EU:n poliittista valmiutta tarkoituksenmukaisiin ja koordinoituihin tilapäisiin toimiin. Suomen taloudellisia vastuita tulee tarkastella osana koronakriisin jälkitoimien kokonaisuutta. Vastuita arvioitaessa tulee ottaa huomioon paitsi niiden kokonaismäärä, myös niiden toteutumisen todennäköisyys ja Suomen jo antamat sitoumukset.

Taloudellisten kokonaisvastuiden on oltava suhteessa Suomen valtion taloudelliseen kantokykyyn. Suomi ei voi hyväksyä toimia, jotka vaarantaisivat Suomen budjettisuvereniteetin tai rahoitusaseman kestävyyden.

Suomelle aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa tulee huomioida laajemmin kokonaistaloudelliset vaikutukset. Suomelle kohdistuvien vastuiden arvioinnissa on huomioitava Suomen hyödyt EU-jäsenyydestä. Mahdollisten elpymistoimien myönteiset vaikutukset EU:n taloudelle kohdistuisivat myös Suomeen erityisesti vahvistamalla Suomen vientiä ja työllisyyttä.

Poikkeustilanteessakaan ei tulisi kumota maiden omaa vastuuta talouspolitiikkansa hoidosta eikä lisätä yhteisvastuullista velkaa.

Suomi pitää tärkeänä sukupuolten tasa-arvon edistämistä covid-19-kriisin aikana ja kriisistä toipumisessa.

Elpymisrahoituksella ei voida ajatella ratkaistavan kaikkia EU-maiden ja euroalueen talousongelmia ja sen tulisi keskittyä koronakriisin aiheuttamaan poikkeukselliseen ja väliaikaiseen tilanteeseen. Sen rinnalla tulee jatkaa keskustelua erilaisista ratkaisuista velkakestävyyden varmistamiseksi Euroopassa.

KOMISSION MUUTETTU RAHOITUSKEHYSEHDOTUS 2021—2027 (MFF+)

[<POISTETTU>]

ELPYMISVÄLINE

Komission ehdotus elpymisvälineeksi ei sellaisenaan ole Suomen hyväksyttävissä.

Esitykseen tulee tehdä seuraavia keskeisiä muutoksia:

Ennakkokannassaan Suomi on katsonut, että lähtökohtana on elpymisvälineen tuen lainamuotoisuus, mutta on ollut valmis tarkastelemaan myös muita mahdollisia toteutustapoja. Neuvottelujen kuluessa tulee etsiä ratkaisuja, joissa avustusmuotoisen tuen suhteellinen osuus elpymisvälineestä pienenee.

— Elpymisvälineen koon tulee olla pienempi ja suhteessa jäsenmaille myöhemmin syntyvään maksutaakkaan ja maksutaakan ajalliseen kestoon.
— Elpymisvälineen takaisinmaksuajan tulee olla esitettyä 30 vuotta lyhyempi ja rahoitusjärjestelyn tulee noudattaa perussopimusten tasapainoisen budjetin periaatetta. Jäsenvaltioille tuleva pitkäaikainen budjettisuvereniteetin rajoite tulee pyrkiä rajaamaan mahdollisimman vähäiseksi.
— Elpymisvälineen voimassaoloaika tulee rajata lyhyemmäksi kuin komission esittämä neljä vuotta. Valtioneuvosto katsoo, että elpymisvälineeseen tehtävät muutokset ovat edellytys tavanomaisen säätämisjärjestyksen soveltamiseksi asiasta päätettäessä.

[<POISTETTU>]

Suomi pitää hyvänä, että elpymisväline kytketään vihreän kehityksen ohjelmaan.

[<POISTETTU>]

Elpymisvälineen rahoituksen osalta Suomi katsoo, että EU:n omien varojen enimmäismäärän ja rahoituskehyksen maksujen enimmäismäärän välisen liikkumavaran hyödyntäminen vakuutena voisi olla mahdollista.

[<POISTETTU>]

Suomelle on tärkeää, että mahdollisesta elpymisvälineestä syntyviä taloudellisia vastuita ja riskejä rajataan tehokkaasti.

[<POISTETTU>]

[<POISTETTU>]

Elpymisvälineen varoja tulee käyttää läpinäkyvästi ja hyvän hallinnon periaattein toimiin, jotka edesauttavat tehokkaimmin koronaepidemiasta elpymistä jäsenmaissa. Varojen tulisi olla kaikkien jäsenvaltioiden käytettävissä. Varoja ei tule käyttää kriisipankkien pelastamiseen. Taloudellista elpymistä ja tulevaisuuden kilpailukyvyn vahvistamista tukevat etenkin panostukset vihreään kasvuun, digitalisaatioon ja TKI-toimintaan. Keskiössä tulee olla sisämarkkinoiden vahvistaminen.

[<POISTETTU>]

Jatkokäsittelyssä on varmistettava, että ehdotus on EU:n perussopimusten mukainen. Erityistä huomioita kiinnitetään varainhoitoa koskeviin määräyksiin, kuten SEUT 310 ja 311 artikloihin. Suomi toteaa, että elpymisrahastolla sinänsä toteutetaan SEU 3 artiklan mukaista unionin perustehtävää.

[<POISTETTU>]

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2020 vp

Valiokunnan kannanotot

Perustuslakivaliokunnan lausunnon merkitys EU-asioissa

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. Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan suuren valiokunnan tai ulkoasiainvaliokunnan antamaa lausuntoa on pidettävä ohjeellisena lähtökohtana Suomen edustajien kannanotoille Euroopan unionin päätöksenteossa. Jos valiokunnan kannanotoista joudutaan esimerkiksi muuttuneiden olosuhteiden vuoksi poikkeamaan, olisi menettelyn perusteista tehtävä selkoa asianomaiselle valiokunnalle. Valiokunnan kannanottojen sivuuttaminen voisi siten perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan tulla parlamentaariselle järjestelmälle ominaisin keinoin mitattavaksi (HE 1/1998 vp, s. 153/II—154/I).

Perustuslakivaliokunta luonnehti yhtäältä 96 §:n säännöstä pitäen lähtökohtana, että säännökseen ei liity muodollista valtuutus- tai mandaattiajattelua, mutta piti toisaalta eduskuntakäsittelyssä ilmaistun kannan ensisijaisuutta Suomen kannanmuodostuksessa kiistattomana: eduskunnan kanta on ohjeellinen lähtökohta Suomen kannanotoille käsiteltäessä ehdotusta Euroopan unionissa. Valiokunnan mukaan eduskunnan kannan ensisijaisuus lähtökohtana asioiden unionikäsittelyä varten muodostettaville kansallisille kannanotoille perustuu valiokunnan mielestä joka tapauksessa eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä eikä siksi vaadi tuekseen perustuslakiin kirjattavia erityisiä säännöksiä (PeVM 10/1998 vp, s. 28/II).

Perustuslain 2 §:n 1 momentin mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Perustuslaki on hierarkkisesti ylimmänasteinen kansallisen oikeusjärjestyksen säädös. Se luo perustan muulle oikeusjärjestykselle (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 34/I). Eduskunnan valiokuntien ja täysistunnon tulee ottaa asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 126/I). Perustuslain 96 §:n mukaan suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta voi tarvittaessa antaa ehdotuksesta lausunnon valtioneuvostolle. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että mainitut valiokunnat ovat osana eduskuntakäsittelyä velvollisia ottamaan perustuslakivaliokunnan valtiosääntöiset huomautukset asianmukaisesti huomioon myös perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisessa menettelyssä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan on ollut selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata myös valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 23/2018 vp, s. 4, PeVL 20/2017 vp, s. 6). Valiokunta on nimenomaisesti painottanut yleisesti esimerkiksi sen varmistamista, että EU-oikeuden asetusehdotukset pysyvät olemassa olevien perus- ja ihmisoikeusperiaatteiden puitteissa (PeVL 13/2017 vp, s. 5). Valiokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5—6 ja niissä viitatut lausunnot).

Perustuslakivaliokunnan mielestä on siten ollut selvää, että valtioneuvosto on perustuslain 2 §:n 3 momentissa julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden ja julkisen toiminnan lakisidonnaisuudesta säädetyn johdosta sidottu perustuslakiin myös EU-sääntelyn valmistelussa. Perustuslain 74 §:ssä perustuslakivaliokunnalle säädetystä valtiosääntöisestä tehtävästä johtuu, että mikäli perustuslakivaliokunta on perustellusti asettunut tietylle kannalle perustuslain tulkinnassa, ei vastakkaista kantaa voida pitää ainakaan selvänä ja riidattomana (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 164). Valtioneuvosto ei siten voi toimia EU-lainsäädännön valmistelussa vastoin perustuslakivaliokunnan ilmaisemaa selvää ja ehdotonta valtiosääntöoikeudellista kantaa. Velvollisuus ottaa valiokunnan kannanmuodostus asianmukaisesti huomioon on luonteeltaan oikeudellinen velvollisuus. Perustuslakivaliokunta on perustuslainmukaisuuden ensisijainen tulkitsija, ja perustuslainmukaisuutta koskevat kannanotot sitovat niin eduskunnan muita valiokuntia kuin valtioneuvostoa (ks. myös PeVP 43/2020 vp, § 8).

Yleistä ehdotuksesta

Perustuslakivaliokunnan käsittelyssä ovat komission ehdotukset unionin elpymisvälineeksi. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta olennaisimpia 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). Elpymisväline nojautuu oikeudellisesti myös ehdotuksiin muiksi sektorikohtaisiksi asetuksiksi unionin ohjelmista ja rahoitusvälineistä samoin kuin ehdotukselle neuvoston asetukseksi unionin monivuotisista rahoituskehyksistä.

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. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotukset ovat lisäksi osin pulmallisessa suhteessa SEUT 125 artiklan mukaisen kiellon vastata jäsenvaltion velasta kanssa. Ne merkitsevät tosiasiassa unionin käyttötarkoitussidonnaiseksi tuloksi merkittävän 750 miljardin euron lainanottoon yhteisvastuullisia piirteitä. Ehdotukset tässä muodossa merkitsisivät unionin ja jäsenvaltioiden välisen tasapainon tosiasiallista muutosta, joka on tarkoitettu sinänsä tilapäiseksi mutta jonka riskinä on pitkittyminen ja laajentuminen.

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 (ks. HE 248/2014 vp). Muuten kokonaisuudessa kyse on unionin suoraan sovellettavista asetuksista.

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 mukaan kokonaisarvio kasvavista vastuista vaikuttaa viime kädessä 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). Tätä koskeva aikaisemmin eduskunnalle annettu selvitys on päivitettävä ja täydennettävä sisältämään tämän ehdotuspaketin johdosta tulevat mahdolliset vastuut ja niiden riskisyys. Kun komission ehdotuskokonaisuudesta annetaan eduskunnalle perustuslain 96 §:n edellyttämä U-kirjelmä, on päivitetty vastuiden ja riskien kokonaistarkastelu välttämätöntä sisällyttää sen yhteyteen.

Oikeusperustasta ja perustuslakivaliokunnan arvioinnin lähtökohdista

Unionin on oikeusvaltion periaatteisiin sitoutuneena oikeusyhteisönä ja demokraattisena yhteisönä tarpeen tehdä perustavanlaatuiset ratkaisut oikeudellisesti kestävällä tavalla ja laajan demokraattisen keskustelun perusteella.

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 osaltaan 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, eikä unionin oikeudessa ole useiden jäsenvaltioiden valtiosääntöjen tavoin kovinkaan kehittynyttä ennakollista perustamissopimusten mukaisuuden normikontrollia.

Valtioneuvosto ei voi hyväksyä sellaista unionin säädöstä EU-säädösmenettelyssä, joka on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain tai EU:n perusoikeusperuskirjan kanssa. Valtioneuvostolla on aktiivinen velvollisuus varmistua näistä asioista unionin lainsäädäntömenettelyssä (PeVL 41/2018 vp, s. 3).

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

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 perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 18/2014 vp esitettyä periaatetta, jonka mukaan unionin säädös menettää oikeusvaikutuksensa, jos se kumotaan pätemättömänä, voidaan toisaalta todeta, että unionin toimiessa toimivaltansa ulkopuolella ei unionin oikeudella ole päteviä oikeusvaikutuksia eikä se siten voi siltä osin myöskään rajoittaa jäsenvaltion täysivaltaisuutta.

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2020 vp

Perustuslakivaliokunta on finanssikriisin yhteydessä ja viimeksi käsiteltäessä koronakriisin 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. Perustuslakivaliokunnan laajaa käytäntöä on selostettu perustuslakivaliokunnan pöytäkirjoissa PeVP 27/2020 vp (6.4.2020) ja PeVP 34/2020 vp (8.5.2020).

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 esittänyt huolen, että koronakriisiin liittyvät rahoitusjärjestelyt voisivat jopa vaarantaa valtion mahdollisuudet vastata perustuslain mukaisista omista velvollisuuksistaan. Perustuslakivaliokunta kuitenkin ilmaisi huolensa myös siitä, että budjettisuvereniteetin, eduskunnan budjettivallan ja valtion sitoumustensa 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 asettanut edellä esitetyt kriteerit, joita sovelletaan rinnakkain ja joiden perusteella tehdään valtiosääntöinen kokonaisarvio.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi EVM-sopimuksen mukaisissa järjestelyissä korostanut riittävää ehdollisuutta, jota on perustuslakivaliokunnan mukaan arvioitava sitä koskevan oikeuskäy-

tännön mukaisesti (PeVP 34/2020 vp, 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).

Perustuslakivaliokunnan finanssipoliittista sopimusta koskevassa lausunnossa (PeVL 37/2012 vp) hahmotellaan, mitä suuruusluokkaa olevat eduskunnan budjettivallan rajoitukset voisivat merkitä perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitettua merkittävää toimivallan siirtoa. Lausunto on nyt käsiteltävän asian kannalta merkittävä myös siksi, että siinä kuvataan, kuinka tiivis yhteys jo valtiosääntöisesti hyväksyttyyn unionin oikeuteen poistaa valtiosääntöoikeudelliset toimivaltaongelmat.

Eduskunnan budjetti- ja yleisemminkin finanssivallan kokonaisuus edellyttää, että eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiset tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuudet turvataan asianmukaisesti. Nyt käsillä olevassa komission ehdottamassa rahoituskokonaisuudessa jäsenvaltion lisävastuiden kasvaminen vastaisuudessa ilman eduskunnan myötävaikutusta ei liene lähtökohtaisesti mahdollista, mutta Suomen vaikutusmahdollisuudet siihen, miten tuo raha käytetään, ovat huomattavan vähäiset. 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.

Ehdotuksen merkitys

Euroopan unionin rahoitus- ja budjettijärjestelmä on oikeudellisesti ja yhteiskuntapolitiikan eri osa-alueiden kannalta tärkeä elementti Euroopan unionissa. 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. Unionin varainhoitoa koskevat määräykset sisältyvät EUT-sopimuksen kuudenteen osaan.

Vaikka unionin toimintaan on aina kuulunut heikompien alueiden tukemista, laajamittainen talouspoliittinen elvytys ei ole perinteisesti käytännössä kuulunut unionin ja sen rahoitus- ja budjettijärjestelmän tehtäviin. Komission ehdotukset edustavat tässä suhteessa laadullisesti ja rahoituksen määrän osalta uudenlaista elementtiä unionin toiminnassa.

Valiokunta korostaa, että komission ehdotusten ja valtioneuvoston kantojen mukaan nyt tehdyissä ehdotuksissa kyseessä ei ole liittovaltion kehittäminen vaan poikkeukselliset ja väliaikaiset tukitoimet. Näidenkin vaikuttavuus tarkoitukseensa ja komission ehdotuksien perusteeksi esitetty taloudellinen argumentaatio pitää arvioida kriittisesti suhteessa SEU 3 artiklan mukaisten unionin tavoitteiden tehokkaan toteutumisen edellytyksiin ja myös sen suhteen, että järjestelyt ovat ta-

loustieteellisesti toimivia. Valtiosääntöpoliittisena havaintona perustuslakivaliokunta kiinnittää tähän tarpeeseen huomiota.

Toimenpiteet tulee pystyä oikeudellisesti palauttamaan unionin perustana oleviin sopimuksiin ja unionin lainsäädäntöön niiden tavanomaisen tulkinnan puitteissa. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan voi sinänsä olla selvää, että nyt Covid-19-pandemian johdosta on tilanne, jossa SEU 3 artiklan tarkoittaman jäsenvaltioiden yhteisvastuun ja esimerkiksi SEUT 122 artiklan soveltamisen edellytykset tulevat kysymykseen. Huomioiden väliaikaisuuteen ja poikkeuksellisuuteen liittyvät perustelut perustuslakivaliokunta painottaa, ettei nyt toteutettavilla toimilla tule tehdä käytännössä pysyviä muutoksia unionin keskeisiin toimintaperiaatteisiin.

Ehdotusten arviointi käsillä olevan tiedon valossa

Komission tarkistettu ehdotus neuvoston päätökseksi unionin omien varojen järjestelmäksi (COM (2020) 445 final) sisältää 750 miljardin euron lainanoton rahoitusmarkkinoilta elpymisvälineen rahoittamiseksi. Tämä on nyt ehdotetussa muodossa perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan valtiosääntöoikeudellisesti keskeisin ja ongelmallisin komission ehdotuksista.

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 perustuslain 94 §:n mukaisesti sen lisäksi, että se käsitellään unioniasiana perustuslain 96 §:n mukaisesti.

Komission ehdotus muuttaa 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 mukaan 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).

Väliaikainen korotus olisi voimassa huomattavan pitkään eli siihen saakka, kunnes lainat on maksettu takaisin, ja viimeistään vuoden 2058 loppuun.

Omien varojen päätökseen ehdotetaan edelleen lisättäväksi kokonaan uutena elementtinä määräys jäsenvaltioiden eräänlaisesta toissijaisesta yleistakauksesta. Jos EU:n talousarvion määrärahat eivät riittäisi kattamaan lainanotosta johtuvien velvoitteiden hoitamista, olisi jäsenvaltioiden asetettava tätä varten tarvittavat varat komission käyttöön. Suomen valtiosäännön näkökulmasta kyseessä on ilmeisesti toissijainen valtiontakaus. Siten jäsenvaltion kannalta riskeihin vaikuttaa

myös se todennäköisyys, jolla jäsenvaltio joutuisi vastaamaan muiden jäsenmaiden velvoitteista. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että valtioneuvoston mukaan on mahdotonta sanoa, missä Suomen velkakestävyyden raja kulkee täsmällisesti.

Käytännössä jäsenvaltion toissijainen vastuu jakautuisi ilmeisesti samassa suhteessa kuin omien varojen maksuosuudet unionille, vaikka asiasta ei valiokunnan käsityksen mukaan määrätä missään. Vastuun tarkkaa osuutta ja riskisyyttä on mahdoton arvioida, koska se pitkän kestoajan vuoksi johtuu useista tulevaisuuteen sijoittuvista epävarmoista tapahtumista.

Euroopan unionin omien varojen päätöksen oikeusperusta, SEUT 311 artikla, on valiokunnan käsityksen mukaan asianmukainen. Pulmallisempana voidaan sen sijaan pitää ehdotetun elpymisvälineen suhdetta SEUT 310 artiklan 1 kohdan sisältämään tasapainoisen budjetin periaatteeseen. Sen on tulkittu estävän Euroopan unionia rahoittamasta toimintaansa ottamalla lainaa. Komission ehdotuksessa ei tarkastella budjetin tasapainoperiaatetta, joskin siinä mainitaan SEUT 310 artiklan 4 kohdan mukainen vaatimus 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.

Unioni on aikaisemminkin ottanut lainaa, ja unionin kirjanpidossa on ollut velaksi merkittäviä vastuita aikaisemminkin. 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, s. 58). Lisäksi unionin lainanotto- ja rahoitusohjelmia varten laaditun toukokuun 2020 sijoittajainformaation mukaan rahoitustoimiin liittyvää lainanottoa on noin 53 miljardia euroa. Tämä 53 miljardin euron lainanotto sisältää kolme merkittävää rahoitusohjelmaa (makrotaloudellinen apu (MFA), maksutaseohjelma (Balance of Payments) ja Euroopan rahoitusvakausmekanismi (European Financial Stability Mechanism)), jotka kaikki ovat tuensaajavaltioille annettuja ohjelmia (ks. EU:n sijoittajainformaatio, ks. myös Annual Accounts of the European Union 2018, s. 57). Euroopan kansantalouden tilinpidon järjestelmän (ESA 2010) mukaan luottojen myöntämistä ei katsota julkiseksi menoksi vaan rahoitustransaktioksi, eikä se siten vaikuta tulojen ja menojen tasapainoon. Unionin aikaisempia rahoitusvelkoja vastaa unionin saatavat tai unionin rakennus- tai käyttöomaisuus. Elvytysrahaston myötä lainanoton määrä saadun selvityksen mukaan noin 14-kertaistuisi. Elpymisvälineessä rahaston varojen enemmistö myönnettäisiin komission ehdotuksen mukaan tukina, ei lainoina, jolloin ne muodostavat unionin toimintaa koskevan kulun. Lainamuotoiseen rahoitukseen ei näyttäisi liittyvän vastaavia ongelmia.

Perustuslakivaliokunta pitää komission esitystä tältä osin periaatteellisesti uuden toimintamallin avaavana ja siten myös erittäin ongelmallisena SEUT 310 artiklan 1 kohdan kannalta. Lisäksi ehdotus vaikuttaisi olevan asiallisesti ongelmallinen SEUT 125 artiklan suhteen. Unioni ottaisi käytännössä yhteisvastuullisia piirteitä sisältävää velkaa ja ryhtyisi sillä toimimaan asioissa, jotka perussopimusten mukaan kuuluvat jäsenvaltioiden vastuulle. Suomen valtiosäännön näkökulmasta kyse on eduskunnan budjettivallan rajoituksesta ja sen taustalla unionin ulkoisen velkavastuun lisääntymisestä 750 miljardilla eurolla.

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2020 vp

Valtioneuvoston selvityksen mukaan Suomen vastuu rajautuisi pääosin Suomen bruttokansantulo-osuuteen eli noin 1,7 prosenttiin. 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 noin 8,5 miljardia euroa. Nyt tehdyt esitykset lisäisivät Suomen taloudellisia vastuita merkittävästi, mutta samalla näiden vastuiden tarkkaa muotoa, määrää ja ajoittumista ei voida ennakoida.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä nyt arvioitava asia muistuttaa lähinnä tilannetta, jossa ERVV:n toimivaltuuksia lisättiin ja sen varainhankinnalle myönnettävien takausten kokonaissummaa korotettiin 780 miljardiin euroon. Suomen osuus takausvastuista nousi tällöin 7,9 miljardista eurosta noin 13,974 miljardiin euroon (PeVL 5/2011 vp). Tilanteissa on kuitenkin merkittäviä eroja. Valiokunta korosti tuolloin (PeVL 5/2011 vp), että eduskunnan vaikutusmahdollisuudet päätettäessä ERVV:n ohjelmista oli mahdollista turvata, koska valtioneuvosto antoi valtiontakauksia koskevista päätöksistä erikseen tiedonannon ohjelmista päätettäessä ja keskeiset ratkaisut tehtiin yksimielisesti. MFF-rahoituskehyksistä ja niiden kautta elpymisrahastosta kanavoitavista varoista päättäminen edellyttää vastaavasti yksimielisyyttä, samalla myös eduskunnan vaikutusmahdollisuuden turvaten. Toisessa vaiheessa elpymis- ja palautumistukivälineen osalta komissio päättää tuen myöntämisestä ja rahoituksen jakamisesta jäsenvaltion toimittaman suunnitelman nojalla täytäntöönpanopäätöksenä ehdotuksen COM(2020) 408 final 17 artiklan mukaan. Päätöksiin sovelletaan komitologia-asetuksen No 182/2011 5 artiklan mukaista tarkastelumenettelyä. Menettelyssä komission ehdotus hyväksytään, jos sitä puoltaa SEUT 238 artiklan 3 kohdan mukainen määräenemmistö jäsenvaltioiden edustajista. Jos enemmistöä ei löydy, asiaa käsitellään muutoksenhakukomiteassa. Komissio ei voi hyväksyä ehdotusta, jota jäsenvaltioiden määräenemmistö vastustaa. Toisin kuin ERVV:ssä, Suomen vaikutusmahdollisuudet päätöksen sisältöön ovat kuitenkin pienet.

Ehdotuksen myötä syntyvien vastuiden suuruuden vuoksi kyseessä vaikuttaa olevan merkittävä eduskunnan budjettivallan rajoite, mutta se ei osana omien varojen järjestelmää sellaisenaan ja yksin tarkasteltuna vielä ole välttämättä täysivaltaisuuden kannalta ongelmallinen (ks. PeVL 37/2012 vp). Ehdotus ei myöskään vielä välttämättä yksin vaaranna Suomen valtion kykyä vastata velvoitteistaan, mutta vastuuta on välttämätöntä arvioida osana laajempaa vastuiden kokonaisuutta. Kuitenkin tähän, kuten osin yleisemminkin omiin varoihin, liittyy myös edellä kuvattu toissijainen valtiontakaus. Puuttuvat varat jonkin jäsenvaltion laiminlyödessä maksunsa katettaisiin ensisijaisesti unionin budjetista. Jos ne eivät riittäisi, voisi komissio pyytää maksamaan lisämaksuosuuksia.

Nyt arvioitavaan ehdotukseen liittyy komission ehdotuksen perusteella olennaisia määrällisiä ja laadullisia muutoksia unionin toiminnassa ja kokonaisjärjestelyssä, mikä muuttaa arviointitilannetta perustuslain kannalta.

Omien varojen päätös sisältäisi unionin 750 miljardin euron lainanottovaltuuden. Perustuslain 82 §:n 1 momentin 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 sopimuk-

sen (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 tulee arvioitavaksi päätöksen käsittelyjärjestys mahdollisesti sellaisena kansainvälisenä velvoitteena, joka perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan koskee perustuslakia sekä myös Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa EU:lle.

Komission ehdotuksen mukainen omien varojen päätös rajoittaisi unionin rahoituskehysten laatijoita ja eduskunnan budjettivaltaa kauan (so. 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 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. Vuonna 2012 voimaan tulleella muutoksella tarkistettuihin säännöksiin on kirjattu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö perustuslain 1 §:n tarkoittamasta täysivaltaisuudesta.

Muutosta aikaisempaan tulkintakäytäntöön merkitsi esitöiden mukaan kuitenkin se, että myös eduskunnan toimivallan, erityisesti lainsäädäntövallan, siirtoa arvioitaisiin vastaisuudessa sen merkittävyyden kannalta (HE 60/2010 vp, s. 45). Lähtökohtana perustuslain tarkistuksessa oli merkittävyyden arviointi uudella tavalla Suomen EU-jäsenyyden johdosta. Hallituksen esityksen mukaan erityistä merkitystä olisi Suomen jäsenyydellä Euroopan unionissa, mitä ilmentää myös tuolloin hyväksytty 1 §:n 3 momentin säännöksen muutos, jonka mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen (HE 60/2010 vp, s. 46, ks. myös. PeVL 13/2008 vp).

Perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin muuttamisen perusteluiden mukaan kansainvälinen velvoite koskee Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa esimerkiksi, jos kyse on liittymisestä Euroopan unionin kaltaiseen, tiiviydeltään, laajuudeltaan ja syvyydeltään siihen rinnastettavaan kansainväliseen järjestöön ja velvoitteeseen samalla liittyisi toimivallan siirtoa perustuslaissa säädetyillä aloilla. Sen sijaan esimerkiksi uudenkaan toimivallan siirto järjestölle, jonka jäsenenä Suomi jo on, ei välttämättä perusteluiden mukaan merkitse Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa, vaan huomiota arviossa on kiinnitettävä erityisesti siihen, miten uuden toimivaltuuden siirto vaikuttaa järjestelyyn kokonaisuutena samoin kuin esimerkiksi siihen, miten uuden toimivallan siirto liittyy jo aikaisemmin siirrettyyn toimivaltaan. Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi silloin, kun siirrolla ei muuteta jo olemassa olevan kokonaisjärjestelyn luonnetta, ei siirtoa ole arvioitava Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittäväksi (HE 60/2010 vp, s. 46).

Valiokunta on toimivallan siirron merkittävyyttä täysivaltaisuuden kannalta arvioidessaan kiinnittänyt aiemmin huomiota toimivallan siirron asialliseen rajattuisuuteen ja soveltamisalaan (PeVL 38/2001 vp, PeVL 51/2001 vp), sopimusmääräysten luonteeseen, tarkoitukseen ja aineel-

liseen 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.

Valiokunnan aikaisemman lausuntokäytännön (PeVL 38/2001 vp, s. 5/I, PeVL 7/2003 vp, s. 3—4, PeVL 9/2006 vp, s. 5/I, PeVL 36/2006 vp, PeVL 13/2008 vp) perusteella voi myös katsoa, ettei ehdotuksissa ole kyse sellaisesta 'unionin tehtäväkentän vähäisestä, tarkistusluonteisesta kehittämisestä unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta', jonka valiokunta on aikaisemmin katsonut olevan 'sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kanssa'. Kyseessä ei ole 'unionin sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävä kehittäminen', jota valiokunta on yleensä pitänyt merkityksettömänä täysivaltaisuuden kannalta. Kysymyksessä on tilanne, jota Suomessa ei voitu perussopimuksia ratifioidessa ennakoida ja jota EU:n omat toimielimet (neuvosto ja komissio) ovat viime aikoihin asti pitäneet oikeudellisesti mahdottomana.

Käsittelyjärjestyksen arviointi tulee aikanaan ajankohtaiseksi 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, kun kyse olisi aikaisempaan ja myös unionisopimusten valtionsisäiseen voimaansaattamiseen nähden uudesta ja olennaisesta täysivaltaisuuden rajoituksesta budjettisuvereniteetin osalta ja siinä muutettaisiin unionin rahoituksen kokonaisjärjestelyn luonnetta olennaisella tavalla taikka jos ehdotus koskee perustuslakia. 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. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on muitakin valtioneuvoston kirjelmässä (s. 5) mainittuja tapoja kehittää ehdotuksia neuvoston käsittelyssä siten, että kyseessä ei olisi merkittävä toimivallan siirto valtiosääntöoikeudellisessa mielessä.

Käsittelyjärjestyksen arviointi ja eduskunnan asianmukaisen päätöksentekoon osallistumisen turvaaminen edellyttävät huolellista kumulatiivisten kokonaisvastuiden ja -riskien arviointia. Valtioneuvoston kannassa ja selvityksessä kuvataan reunaehtoja, joiden mukaisesti ehdotuksia voidaan kehittää ja ongelmakohtia vähentää.

Perustuslakivaliokunta korostaa edellä todetuista perustuslaillisista syistä oikeusperustan asianmukaisuuden varmistamista erityisesti SEUT 310 ja 311 artiklojen osalta sekä jäsenvaltioille tulevan pitkäaikaisen budjettisuvereniteetin rajoitteen rajaamista mahdollisimman vähäiseksi. Valtioneuvoston on siten neuvotteluissa kyseenalaistettava ehdotuksen perustaminen SEUT 310 artiklaan ja varmistuttava huolellisesti ehdotuksen oikeusperustan laillisuudesta erityisesti 310 artiklan osalta.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että Suomen valtion vastuun yläraja — mukaan lukien ylitakausten kattaminen — tulee määritellä laissa (PeVL 5/2011 vp). Kun elpymisrahaston puitteissa otetun velan takaisinmaksusta ja kustannusten jakosuhteista ei tiedetä muuta kuin että niistä sovitaan viimeistään seitsemän vuoden päästä, Suomen vastuiden enimmäismäärää on mahdotonta

arvioida tässä vaiheessa. Valiokunnan lausuntokäytännössä on korostunut tarve varmistaa Suomen EU-vastuiden tarkkarajaisuus. Suomen vastuiden määrää ja riskien toteutumisen todennäköisyyttä koskeva kokonaisarviointi ratkaisee, voidaanko ehdotuksia pitää perustuslain mukaisina. Perustuslakivaliokunnan tuoreen tulkintakäytännön valossa tämä kattaa myös EU-jäsenyyden kautta syntyvät taloudelliset velvoitteet (PeVL 11/2020 vp, PeVL 12/2020 vp). Huomioiden Suomen maksuosuuteen liittyvät epävarmuudet valiokunnan edellyttämä vastuun tarkkarajaisuuden kriteeri ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan täyty.

Perustuslakivaliokunta pitää oikeansuuntaisena valtioneuvoston kantaa (s. 5), jonka mukaan elpymisvälineeseen tulee tehdä keskeisiä muutoksia. Valiokunta kiinnittää kuitenkin erityistä huomiota valtioneuvoston kannan sisäiseen epäjohdonmukaisuuteen. Kannassa ilmaistaan Suomen tavoittelevan keskenään ristiriitaisiakin asioita. Valtioneuvoston kannan mukaan "poikkeustilanteessakaan ei tulisi kumota maiden omaa vastuuta talouspolitiikkansa hoidosta eikä lisätä yhteisvastuullista velkaa", vaikka tosiasiallisesti kaikki EU:n ottama velka sisältää tällaisia piirteitä. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston kirjelmä ei tarjoa perustuslakiarvioinnin kannalta riittävää tietopohjaa Suomen kannan perusteelliseen valtiosääntöiseen arviointiin. Valiokunta ei tämän johdosta voi myöskään ilmaista yhtymistä tai yhtymättä jättämistä valtioneuvoston kantaan.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin valtiosääntöoikeudellisista syistä suuren valiokunnan ja valtioneuvoston vakavaa huomiota välttämättömyyteen pyrkiä rajoittamaan unionin lainanottoa ja siihen liittyvää jäsenvaltion suoraa tai epäsuoraa vastuuta unionin avustusmuotoisiin tukiin sekä pyrkiä turvaamaan jäsenvaltion kokonaisvastuun hallittavuus ja budjettisuvereniteetti. Elvytysrahastosta ja sitä koskevasta sääntelystä valmistelun tässä vaiheessa saatavilla olevan tiedon valossa perustuslakivaliokunta katsoo, että valtioneuvoston ei tule edellä esitetyistä valtiosääntöoikeudellisista syistä toimia EU-sääntelyn valmistelussa siten, että Suomi sitoutuisi edistämään tai hyväksymään unionin ehdotettua lainanottoa ja jäsenvaltion siihen kytkeytyvää vastuuta avustusmuotoisista tukivälineistä. Valiokunta pitää edellä esitetyillä perusteilla kokonaisarvionaan perustuslain kannalta erityisen ongelmallisena tukivälineeseen liittyvää avustusmuotoista elpymisrahoitusta. Valiokunnan käsityksen mukaan valtioneuvoston kannat ovat muilta osin perustuslain kannalta oikeansuuntaisia.

Eduskunnan budjettivallan osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä myös sitä, ettei sekundäärilainsäädännöllä tai hallitustenvälisin sopimuksin välillisestikään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (PeVL 49/2010 vp, s. 5). Komission toimivallan kasvu ehdotetulla tavalla esimerkiksi kasvavan ehdollisuuden kautta (PeVL 37/2018 vp, PeVL 38/2018 vp) näyttäisi aiheuttavan tällaista tasapainon horjumista komission, neuvoston ja parlamentin välillä. Valtioneuvoston on siten valtiosääntöoikeudellisista syistä perusteltua pyrkiä rajaamaan asetuksen ongelmallisia vaikutuksia demokratian ja vastuiden selkeyden kannalta ja varmistumaan johdonmukaisesta toimeenpanosta. Perustuslakivaliokunta korostaa, että demokraattisen legitimiteetin varmistaminen asetuksen mukaisissa prosesseissa on tärkeää.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2020 vp

että EU:n elpymissuunnitelmaan liittyvän sääntelyn valmistelussa otetaan huomioon lausunnossa mainitut valtiosääntöoikeudelliset huomiot ja

että valtioneuvoston ei tule asian käsittelyn tässä vaiheessa hyväksyä tai edistää nyt ehdotettua unionin lainanottoa ja jäsenvaltion siihen kytkeytyvää vastuuta avustusmuotoisista tukivälineistä.

Helsingissä 12.6.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk (osittain)
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Markus Lohi kesk (osittain)
varajäsen Leena Meri ps

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen