

Tuomas Ojanen

16.7.2020

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

EU:n elpymisväline, ml. MFF ja omat varat

Asiakirjat:

- U 27/2020 vp Euroopan unionin elpymisvälineen perustaminen ja jatkokirje UJ 20/2020 vp (VNNEUS2020-00707, 00713).
- Jatkokirje asiassa UJ 22/2020 vp U 45/2028 vp (VM2020-00353, 349)
- U 30/2020 vp elpymis- ja palautumistukiväline; U-jatko UJ 19
- U 29/2020 vp teknisen tuen väline

Lausunnon kohde ja ala: mistä ylipäätään lausua elpymissuunnitelmaehdotuksen nykyisessä käsittelytilanteessa?

1. Seuraava arvio käsillä olevasta asiakokonaisuudesta on pääosin EU-oikeudellinen, osin myös valtiosääntöoikeudellinen. Valtiosääntöoikeuden professorin ja eurooppaoikeuden dosentin ei kuulu arvioida asiakokonaisuuteen liittyviä sinänsä huomattavan merkittäviä poliittisia ja taloudellisia kysymyksiä.
2. Suuri valiokunta antoi lausuntonsa valtioneuvoston selvityksestä E 64/2020 vp (EU:n elpymissuunnitelma; MFF+ ja elpymisväline) 12.6.2020. Tämän jälkeen on tapahtunut seuraavaa:
  - Neuvoston oikeuspalvelu on antanut 24.6.2020 lausuntonsa komission elpymissuunnitelmaehdotuksesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 122, 125, 310 ja 311 artiklojen kannalta.
  - Valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle käsillä olevat U-kirjelmät eduskunnalle heinäkuun alkupäivinä.
  - Neuvoston puheenjohtaja on antanut 10.7 kompromissiehdotuksen, jonka tarkoitus on olla jatkoneuvottelujen pohjana 17-18.7 pidettävässä Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotus ei ole ollut käytettävissä tätä lausuntoa/kuulemista varten.
  - Perustuslakivaliokunta on antanut pöytäkirjakannanoton 14.7 ehdotuksista elpymisvälineen perustamiseksi ja elpymis- ja palautumistukivälineen perustamiseksi (PeVP 51/2020 vp, kohdat 3 ja 4).
3. Kuulemisasetelma on perusteiltaan nurinkurinen tavanomaiseen verrattuna sikäli, että yleensä valtioneuvoston U-kirjelmät ovat käsittelyn pohjana suuren valiokunnan ja muiden eduskunnan valiokuntien arvioille EU-säädösehdotuksista. Nyt kuitenkin suuri valiokunta (SuVL 6/2020 vp), samoin kuin

perustuslakivaliokunta (PeVL 16/2020 vp), talousvaliokunta (TaVL 15/2020 vp) ja valtiovarainvaliokunta (VaVL 2/2020 vp), ovat jo kertaalleen arvioineet komission alkuperäisiä ehdotuksia elpymissuunnitelmasta, minkä jälkeen valtioneuvosto on antanut käsillä olevat kirjelmänsä eduskunnalle.

4. Edelleen edellä kuvatusta asetelmasta seuraa, että käsillä olevat valtioneuvoston kirjelmät ovat komission alkuperäisiin ehdotuksiin kohdistuvina väkisinkin ainakin osaksi vanhentuneita: Eurooppa-neuvostossa huomenna alkavien neuvottelujen kohteena eivät enää niinkään ole komission alkuperäiset ehdotukset EU:n elpymissuunnitelmaksi sellaisenaan, vaan nimenomaan EU:n elpymissuunnitelma neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotuksen jälkeen.
5. Näin ollen käsillä oleva kuulemisasetelma on ongelmallinen perustuslain 96 §:ssä eduskunnalle turvattujen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta. Perustuslain 96 §:n keskeisenä tarkoituksena on turvata eduskunnan tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa EU-säädösehdotuksista ja vaikuttaa Suomen neuvottelukannanottojen muovaamiseen (ks. esim. PeVL 6/2020 vp ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö). Nyt suuri valiokunta, joka on avainasemassa eduskunnan kannan määrittämisessä suhteessa elpymissuunnitelmaan perustuslain 96 §:n nojalla, on kuitenkin lausumassa sellaisista valtioneuvoston kirjelmistä, jotka komission alkuperäisiä ehdotuksia koskevana eivät enää täysimääräisesti tuo esille EU:n elpymissuunnitelmaa sellaisena kuin sitä käsitellään unionissa neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotuksen jälkeen.
6. Valtioneuvostoa ei sinänsä voida kritisoida edellä kuvatun ongelmallisen asetelman syntymisestä: neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotus on annettu vasta käsillä olevien valtioneuvoston kirjelmien jälkeen. Silti eduskunnan aseman ja vaikutusmahdollisuuksien realisuuden kannalta olisi toivottavaa, että eduskunnalla olisi mahdollisuus lausua kantansa elpymissuunnitelmaehdotuksiin nimenomaan sellaisina kuin niitä tullaan käsittelemään unionissa neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotuksen perusteella.
7. Kaiken kaikkiaan käsillä olevassa asetelmassa on nähdäkseni mielekästä ja tarkoituksenmukaista lähinnä arvioida yhtäältä sitä, missä määrin neuvoston oikeuspalvelun lausunto vastaa suuren valiokunnan lausunnossa SuVL 6/2020 vp (ks. myös PeVL 16/2020 vp) esitettyihin huoliin komission ehdotuspaketin yhteensopivuudesta unionin perussopimusten kanssa. Toisaalta voisin sinänsä esittää valtiosääntöoikeudellisen arvion käsillä olevista valtioneuvoston U-kirjelmistä. Koska olen kuitenkin jo antanut 13.7 lausunnon perustuslakivaliokunnalle asiasta ja koska perustuslakivaliokunta on jo antanut 14.7 pöytäkirjakannanotot, joissa valiokunta on katsonut, että käsillä olevien valtioneuvoston kirjelmien "neuvottelukannat ovat yleisesti ottaen perustuslain kannalta oikeansuuntaisia ottaen huomioon elpymiskokonaisuuden nykyinen käsittelytilanne unionissa" (ks. tarkemmin PeVP 51/2020 vp, kohta 3 ja 4, joissa myös toistetaan lausunnossa PeVL 16/2020 vp ja muussa aiemmassa valiokunnan

lausuntokäytännössä esitettyä), pidättäydyn seuraavassa enemmälti arvioimasta valtioneuvoston kirjelmiä perustuslain kannalta.

Neuvoston oikeuspalvelun asema ja merkitys unionin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmässä

8. Neuvoston oikeuspalvelu (the Council Legal Service, josta käytetään nimitystä oikeudellinen yksikkö neuvoston työjärjestyksen suomen kielisessä versiossa, 2009/937/EU, L 325/35) on osa neuvoston pääsihteeristöä, joka puolestaan jakautuu seitsemään pääosastoon käsittäen niiden ohella pääsihteerin kabinetin sekä juuri neuvoston oikeudellisen yksikön (so. oikeuspalvelu).
9. Oikeuspalvelun säädöserusteisena tehtävänä on varmistaa lainsäädännön valmistelun laatu neuvoston työjärjestyksen 22 artiklan mukaisesti. Oikeuspalvelun tehtäviä ja roolia on kuvattu kattavammin julkaisussa *Kommentit neuvoston työjärjestykseen (2016)*<sup>1</sup> seuraavasti:

”Oikeudellinen yksikkö avustaa neuvostoa ja sen valmisteluelimiä, puheenjohtajaa ja pääsihteeristöä sen varmistamiseksi, että neuvoston säädökset ovat laillisia ja hyvin laadittuja. Sillä on oikeus ja velvollisuus esittää kantansa suullisesti tai kirjallisesti niin työryhmä- ja komiteatasolla kuin Coreperissa ja neuvostossa, aina kun katsoo sen olevan tarpeen. Se antaa täysin riippumattomia lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä joko neuvoston pyynnöstä tai omasta aloitteestaan. Se myös edustaa Eurooppa-neuvostoa ja neuvostoa unionin tuomioistuimissa, unionin yleisessä tuomioistuimessa ja virkamiestuomioistuimissa. Lisäksi sen tehtävänä on varmistaa säädösehdotusten valmistelun laatu ja tehdä tarvittavia valmistelun laatua koskevia ehdotuksia neuvostolle ja sen elimille työjärjestyksen 22 artiklan ja yhteisön lainsäädännön valmistelun laatua koskevista yhteisistä suuntaviivoista 22. joulukuuta 1998 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen<sup>34</sup> mukaisesti.

Oikeudellisella yksiköllä on samat tehtävät Eurooppa-neuvoston suhteen. Se antaa pyynnöstä neuvoja myös jäsenvaltioiden hallitustenvälisille konferensseille.” (*Kommentit neuvoston työjärjestykseen (2016)*, s. 27-28).

10. Jokaisella unionin kolmella toimielimellä – parlamentti, neuvosto ja komissio – on oma oikeudellisiin kysymyksiin keskittyvä yksikkönsä.<sup>2</sup> Neuvoston oikeuspalvelua pidetään kuitenkin merkittävimpänä ja ”vaikutusvaltaisimpana” oikeudellisena yksikkönä unionin toimielinjärjestelmässä.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> *Kommentit neuvoston työjärjestykseen -julkaisun tavoitteena on auttaa vaihtuvia puheenjohtajavaltioita, neuvoston jäseniä ja neuvoston pääsihteeristön virkamiehiä toimimaan Lissabonin sopimuksen voimaantulon 1.12.2009 jälkeisessä sääntely-ympäristössä,* <https://www.consilium.europa.eu/media/29809/qc0415692fin.pdf>

<sup>2</sup> Ks. *toimielinten oikeuspalveluista erit. Jean Paul Jacqué, The Role of Legal Services in the Elaboration of European Legislation”, Teoksessa A Vauchez and B de Witte (toim.), Lawyering Europe, European Law as a Transnational Social Field, luku 2, s. 43.*

<sup>3</sup> Ks. esim. Päivi Leino, *The Politics of Efficient Compromise in the Adoption of EU Legal Acts*, teoksessa M Cremona ja C Kilpatrick (toim.), *EU Legal Acts*, Oxford 2018, s. 30-69, s. 45: ”The Council Legal Service, which forms a part of the Council Secretariat, is the most powerful of legal services”.

11. EU-oikeuden historiassa neuvosto (tällöin käytännössä sen oikeuspalvelu, koska se edustaa neuvostoa EU-tuomioistuimessa) on verraten usein ollut eri mieltä komission kanssa juuri EU-säädösehdotusten oikeusperustaan ja yleisemmin perussopimusmukaisuuteen liittyvistä kysymyksistä, mistä konkreettisesti kertovat lukuista oikeuskiistat komission ja neuvoston välillä EU-tuomioistuimessa.<sup>4</sup>
12. Hyvin tyypillistä komission ja neuvoston välisissä oikeuskiistoissa on ollut muun muassa se, että komissio on yleensä puoltanut unionin mahdollisimman laajaa toimivaltaa, kun taas neuvosto on ollut enemmän jäsenvaltioiden asemaa ja toimivaltaa painottavalla linjalla. Käytännössä erimielisyys on voinut tarkoittaa esimerkiksi sitä, että komissio on katsonut jonkin asian kuuluvan unionin yksinomaiseen toimivaltaan, kun taas neuvoston mukaan asia on ollut jäsenvaltioiden kanssa jaetun toimivallan alalla.<sup>5</sup> Taustalla on se, että unionin toimielinjärjestelmässä komission keskeisenä tehtävänä on edistää unionin yleistä etua, kun taas neuvosto toimii unionin jäsenvaltioiden äänenä. Vaikka neuvoston oikeuspalvelun tehtävänä on sinänsä antaa täysin riippumattomia lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä joko neuvoston pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, neuvoston oikeuspalvelu on kuitenkin käytännössä usein taipuvainen painottamaan jäsenvaltioiden asemaa ja toimivaltuuksia lausunnoissaan.
13. EU-oikeuden historian valossa käsillä olevaa neuvoston oikeuspalvelun lausuntoa ei voida pitää minään "etukäteen kirkossa kuulutettuna mittatilaustyönä" tms. Kun neuvoston oikeuspalvelun tehtävänä on antaa riippumattomia lausuntoja oikeuskysymyksistä joko neuvoston pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, tämä koskee myös käsillä olevassa asiassa annettua oikeuspalvelun lausuntoa, joka on nimenomaan annettu neuvoston – tai käsillä olevien U-kirjelmien mukaan vieläpä juuri Suomen hallituksen - pyynnöstä vasta noin kuukauden komission elpymispakettiehdotuksen antamisen 28.5 jälkeen 24.6.
14. Kuten unionin toimielinten oikeudellisten yksiköiden asemaa ja merkitystä tutkinut Jean Paul Jacqué on lisäksi huomauttanut, oikeuspalvelun intressissä ei edes ole antaa toimielimelle sellaista oikeudellista arviota, joka kenties olisi myötäsukainen jollekin toimielimen poliittiselle kannalle mutta joka oikeudellisesti huterana voisi kuitenkin vain tulla myöhemmin kumotuksi tuomioistuimessa. Toisin sanoen oikeuspalvelun on siis aina perusteltua koettaa antaa vain sellainen oikeudellinen arvio, joka tarvittaessa kestää tarkastelun myös EU-tuomioistuimessa, varsinkin

---

<sup>4</sup> Ks. komission ja neuvoston välisistä oikeuskiistoista 2000- ja 2010-luvuilla esim. Asia C-176/03 Commission v Council; asia C-440/05 Commission v Council; asia C-137/12 Commission v Council; asia C-114/12 Commission v Council; asia C-409/13 Council v Commission; ja asia C-425/13 Commission v Council.

<sup>5</sup> Ks. esim. asiat C-137/12 Commission v Council ja C-114/12 Commission v Council. Ks. myös lausunto 1/03 ja lausunto 1/08. Ks. yleisemmin komission ja neuvoston välisistä oikeusperusta- ja toimivaltakiistoista M Claes ja B de Witte, Competences: codification and contestation, teoksessa A Lazowski ja S Blockmans (toim.), Research Handbook on EU Institutional Law, Elgar Publishing 2016, s. 46-87. Ks. myös Leino (em. alaviite 4), s. 42, jossa kuvataan toimielinten lähestymistapoja toimivalta- ja oikeusperustakysymyksiin seuraavasti: "In practice, the Commission is likely to lean towards the use of a legal basis that enables qualified majority voting in the Council, which strengthens its own position, since the Council can only amend the Commission proposal by unanimity (Article 293 TFEU). The Parliament naturally argues for legal bases that support its own position, and the Council defends its own institutional role, the rights of Member States, and the use of special legislative procedures. "

kun juuri oikeuspalvelun tehtäviin kuuluu edustaa Eurooppa-neuvostoa ja neuvostoa unionin tuomioistuimessa. Kuten Jacqué kirjoittaa:

“The first rule of a legal service is its independence. There is a close connection between its independence and the quality of its advice and therefore of the service it provides to the institution to which it belongs. There is no point in the institutions and the states receiving comforting legal opinions that momentarily provide some support to their position, only to expose themselves, later on, to a sanction by the Court.”<sup>6</sup>

15. Kaiken kaikkiaan EU:n toimielinten institutionaalinen historia ja tällöin varsinkin komission ja neuvoston väliset oikeuskiistat huomioiden käsillä olevaa neuvoston oikeuspalvelun lausuntoa on perusteltua pitää jo lähtökohtaisesti huomattavan merkittävänä riippumattomana oikeudellisena arviona komission 28.5 antaman elpymisväline-ehdotuksen perussopimusmukaisuudesta SEUT 122, 125, 310 ja 311 artiklojen kannalta.
16. Riippumatta siitä, mitä mieltä Suomessa lausunnosta ollaan, selvää joka tapauksessa on, että oikeuspalvelun lausunnolla on suuri oikeudellinen merkitys elpymissuunnitelman jatkokäsittelyn kannalta unionin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmässä. Arvioin tarkemmin lausunnon merkitystä jäljempänä.

#### Oikeuspalvelun lausunnon ydinsisältö

17. Oikeuspalvelun 68-sivuinen lausunto sisältää yhteensä 176 kohtaa ja 70 alaviitettä, joissa oikeustapaus- tai muiden lähdeviittausten ohella kohdittain tuodaan esiin lisää tietoa tai muita argumentteja lausunnon oikeudellisen analyysin pohjaksi.
18. Lausunnossa arvioidaan komission ehdotusta unionin elpymissuunnitelmaksi erityisesti Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 122, 125, 310 ja 311 artiklojen kannalta. Kysymyksessä ovat siis samat artikkelit, jotka ovat esillä sekä suuren valiokunnan lausunnossa SuVL 6/2020 vp että perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp.
19. Oikeuspalvelun lausunnossa on ensin seikkaperäisesti arvioitu elpymissuunnitelmaehdotusta erikseen kunkin edellä mainitun perussopimuksen artiklan kannalta siten, että jokaisesta arviosta on tehty erilliset ”välipäätelmänsä” (“intermediate conclusions”). Lausunnon lopussa esitetään lisäksi kootusti keskeiset johtopäätökset (s. 66-68, kohdat 166-176), jotka voidaan tiivistää seuraavasti:
  - Ehdotuspaketti on tietyin täsmennyksin sopusoinnussa sekä SEUT 310 artiklan mukaisen budjetin tasapainoperiaatteen että unionin omia varoja koskevan SEUT 311 artiklan kanssa ennen kaikkea siksi, että kysymyksessä on oikeuspalvelun mukaan perusteiltaan kertaluontoinen, poikkeuksellinen ja määräaikainen ehdotuskokonaisuus, jolla on välitön kytkentä Covid19 pandemiaan: ” In view of the substantial amount that the external assigned revenue envisaged under the NGEU would represent, adequate safeguards should be provided with a view to protecting the integrity of the own resources system of the Union and of the

---

<sup>6</sup> Jean Paul Jacqué, *The Role of Legal Services in the Elaboration of European Legislation*, Teoksessa A Vauchez and B de Witte (toim.), *Lawyering Europe, European Law as a Transnational Social Field*, luku 2.

budgetary system. The exceptional character of the situation the NGEU intends to address and its one-off nature and limited duration, as duly reflected in the relevant proposals, do constitute such adequate safeguards.” (kohta 169).

- Neuvoston oikeuspalvelun lausunnossa esitetään kuitenkin täydennys- ja täsmennysehdotuksia, joista keskeisimmät liittyvät omien varojen päätösehdotukseen (ks. tarkemmin kohdat 171 ja 172). Lisäksi oikeuspalvelu neuvoo kehittämään mekanismeja, jotka paremmin osallistaisivat Euroopan parlamentin ja neuvoston vuotuisen talousarviokäsittelyyn (kohta 170).
- Komission ehdotuksella elpymisvälineeksi on oikeuspalvelun lausunnon mukaan asianmukainen oikeusperusta SEUT 122 artiklassa. Koska SEUT 122 artikla ei kuitenkaan salli suoran taloudellisen avun myöntämistä kolmansille maille, oikeuspalvelun lausunnossa edellytetään ehdotuksen korjaamista tältä osin. Lisäksi lausunnossa edellytetään taloudellisen avun myöntämisedellytysten täsmenämistä vielä selvemmin ja välittömämmin Covid 19 pandemian vaikutuksiin (kohta 175).
- Lausunnossa todetaan selvästi ja yksiselitteisesti ilman täsmennys- tai muutosehdotuksia, että komission ehdottama elpymispaketti sekä yleisesti että erityisesti omia varojen koskevan päätöksen ja sen rahoituksen osalta ovat sopusoinnussa SEUT 125 artiklan kanssa: ” The general construction of the NGEU, and more specifically the ORD proposal as well as its funding structure, is compatible with Article 125(1) TFEU.” Oikeuspalvelun mukaan elpymissuunnitelmaehdotus ei siis riko SEUT 125 artiklassa vahvistettua toisen veloista vastaamista koskevaa kieltoa (no bail-out clause).

## 20. Viitataan muutoin tarkemmin neuvoston oikeuspalvelun lausunnosta paitsi itse lausunnosta ilmenevään myös käsillä oleviin valtioneuvoston U-kirjelmiin, joissa nähdäkseni asianmukaisesti selostetaan oikeuspalvelun lausuntoa.

Tässä yhteydessä on syytä todeta se, että EU-tuomioistuimella on tietenkin toimivalta viime kädessä päättää elpymissuunnitelman perussopimusmukaisuudesta. Samalla on kuitenkin muistettava se, ettei EU-tuomioistuin voi ottaa asioita käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan. Kuten tuomioistuimet yleensä, myös EU-tuomioistuin voi toimia vain ulkopuolisten vireillepanojen, kuten kanteiden tai ennakkoratkaisupyyntöjen, perusteella.

Käytännössä EU-tuomioistuimen ratkaisu elpymisvälineen perussopimusmukaisuudesta voitaisiin saada vain edellytyksellä, että tuomioistuimessa tulisi vireille esimerkiksi jonkin jäsenvaltion kumoamiskanne elpymispaketin sopusoinnusta perussopimusten kannalta. Ei myöskään ole suljettu pois mahdollisuus siitä, että jonkin jäsenvaltion tuomioistuin aikanaan pyytäisi asiasta ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta, jos jäsenvaltion tuomioistuimessa tulisi vireille sellainen oikeusjuttu, jonka ratkaisemiseksi olisi välttämätöntä saada EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisu asiasta.<sup>7</sup>

Nähdäkseni oikeuspalvelun lausunnon jälkeen ei ole enää näköpiirissä neuvoston ja komission välille syntyvä oikeudellinen erimielisyys elpymissuunnitelman perussopimusmukaisuudesta, eikä varsinkaan se, että neuvosto enää myöhemmin kyseenalaistaisi elpymissuunnitelman perussopimusmukaisuuden EU-tuomioistuimessa.

Sitä vastoin jokin yksittäinen jäsenvaltio (tai Euroopan parlamentti, joskaan en pidä sitä lainkaan todennäköisenä) saattaa aikanaan vielä viedä asian EU-tuomioistuimeen, jos elpymissuunnitelma hyväksytään ja tulee voimaan. En kuitenkaan kannusta Suomea aktiivisuuteen asiassa, etenkin kun ei ole oikeudellisesti arvioiden nähtävissä reaalisia menestymisen mahdollisuuksia EU-tuomioistuimessa sellaiselle kanteelle, jossa vaadittaisiin elpymissuunnitelman keskeisten säädösehdotusten kumoamista perussopimusvastaisuuden perusteella.

<sup>7</sup> Ks. tarkemmin ennakkoratkaisupyyntömenettelyistä ja kumoamiskannemenettelyistä Tuomas Ojanen, EU-oikeuden perusteita, Helsinki 2016, s. 194-221.

## Oikeuspalvelun lausunnon merkitys

21. Oikeuspalvelun lausunto on kokonaisuutena arvioiden oikeudellisesti hyvin laadukas. Se kestää hyvin vertailun komission omiin oikeudellisiin arvioihin nähden, muiden toimijoiden tai yksittäisten tutkijoiden oikeudellisista arvioista puhumattakaan.
22. Nähdäkseni voidaan pitää selvänä, että riippumatta siitä, miten Suomessa oikeuspalvelun lausunnon merkitystä arvioidaan, lausunnolla on jatkossa suuri oikeudellinen merkitys elpymissuunnitelmaehdotuksen jatkokäsittelyn kannalta unionin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmässä. Pidän todennäköisenä, ettei neuvoston ja komission välille enää synny merkittäviä oikeudellisia näkemyseroja oikeuspalvelun lausunnon jälkeen ja ettei ainakaan neuvosto enää vie kysymystä elpymissuunnitelman perussopimusmukaisuudesta EU-tuomioistuimen ratkottavaksi. Se, mitä Suomessa kenties lausunnon merkityksestä ajatellaan, ei vaikuta edellä lausunnon merkityksestä unionin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmässä toteamaani.
23. Oikeuspalvelun lausunto on jo nyt saanut sikäli merkittäviä oikeudellisia vaikutuksia, että lausunnon jälkeen monet alun perin komission ehdotuspaketin perussopimusmukaisuuden kyseenalaistaneet tahot ovat tarkistaneet kantansa. Esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskansleri piti elpymissuunnitelman perussopimusmukaisuutta hyvin kyseenalaisena vielä kesäkuun alun kuulemisissa perustuslakivaliokunnassa.<sup>8</sup> Lehtitietojen mukaan oikeuspalvelun lausunto on kuitenkin ”erittäin kattava ja hyvin perusteltu” oikeuskanslerin mielestä, ja hän on ilmoittanut lausunnon vastaavan niihin oikeudellisiin ongelmiin, joihin eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota lausunnossaan PeVL 16/2020 vp. Oikeuskanslerilla ei ole ollut lehtitietojen mukaan huomauttamista siitä, että valtioneuvosto nyt katsoo komission ehdotuksen perussopimusmukaisuuden tulleen oikeuspalvelun lausunnossa asianmukaisesti selvitetyksi.<sup>9</sup>
24. Samoin perustuslakivaliokunta on 14.7 katsonut, että ”neuvoston oikeuspalvelun lausunto vähentää alustavan arvion mukaan jonkin verran niitä huolia (ks. eritt. kohdat 166—176), joita valiokunnan lausunnossa [PeVL 16/2020 vp](#) esitetään komission alkuperäisten ehdotusten yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa.” (PeVP 51/2020 vp, kohta 3). Tässä yhteydessä on syytä todeta, ettei perustuslakivaliokunnalla ole sinällään perustuslain 74 § huomioiden tulkinta-auktoriteettia tai -etumatkaa EU-oikeudellisissa kysymyksissä sen paremmin eduskunnan muihin valiokuntiin kuin viranomaisiin ja tuomioistuimiin nähden. Silti valiokunnan kannanottoa on syytä pitää merkityksellisenä ja se myös osaltaan havainnollistaa oikeuspalvelun lausunnon oikeudellista merkitystä.
25. Oikeuspalvelun lausunnon perussanottavana siis on, että komission alkuperäiset ehdotukset EU:n elpymissuunnitelmaksi, elpymisväline-ehdotus mukaan lukien, ovat pääosin (edellä selostetuin täsmennyksin ja tarkennuksin) ongelmattomia SEUT 122, 125, 310 ja 311 artiklojen kannalta.

<sup>8</sup> Ks. oikeuskanslerin lausunnot perustuslakivaliokunnalle 5.6.2020 ja 10.6.2020.

<sup>9</sup> Ks. HS 3.7.2020 ”Oikeuskansleri Tuomas Pöystiltä vihreää valoa komission kiistellylle hätärahoitukselle”.

26. Nähdäkseni neuvoston oikeuspalvelun lausunto antaa perusteita suurelle valiokunnalle seuraaviin kannanottoihin:

- Suuri valiokunta muun ohella edellytti lausunnossaan SuVL/2020 vp valtioneuvostolta sen varmistamista, että ehdotuksilla on asianmukainen oikeusperusta EU-oikeudessa. Kun valtioneuvosto on valiokunnan lausunnon jälkeen osaltaan myötävaikuttanut siihen, että neuvoston oikeuspalvelu on antanut oikeudellinen arvionsa komission ehdotusten perussopimusmukaisuudesta, suuren valiokunnan lausunnossa voidaan nyt todeta, että valtioneuvosto on asianmukaisesti selvittänyt elpymissuunnitelman yhteensopivuutta unionin perussopimusten kanssa suuren valiokunnan lausunnossa SuVL 6/2020 vp edellytetyn mukaisesti.
- Varsinkin jos komission säädösehdotuksia täsmennetään ja tarkistetaan oikeuspalvelun lausunnossa esitetyn mukaisesti (ks. erit. lausunnon kohdat 170-172, 174 ja 175), suuri valiokunta voi todeta, että komission ehdotuspaketin perussopimusmukaisuuteen liittyneet huolet ovat poistuneet tai ainakin merkittävästi vähentyneet.

Perustuslakivaliokunta on siis äskettäin 14.7 katsonut, että oikeuspalvelun lausunto "vähentää alustavan arvion mukaan jonkin verran niitä huolia (ks. erit. kohdat 166—176), joita valiokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp esitetään komission alkuperäisten ehdotusten yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa. Tämä tosin riippuu siitä, miten neuvotteluissa tosiasiallisesti huomioidaan oikeuspalvelun esittämät korjaus- ja täydennystarpeet." (PeVP 51/2020 vp, kohta 3).

Perustuslakivaliokunnan kannanotot EU-oikeudellisissa kysymyksissä eivät sido suurta valiokuntaa, mutta nähdäkseni suuren valiokunnan lausunnossa voidaan joka tapauksessa todeta vähintään sama kuin perustuslakivaliokunnan kannanotossa oikeuspalvelun lausunnon merkityksestä.

#### Valtioneuvoston kirjelmien kannat

27. Käsillä olevissa valtioneuvoston kirjelmissä olevat kannat ovat oikeudellisesti arvioiden asianmukaisia. Niissä on tehty oikeuspalvelun lausunnosta perusteiltaan samanlaisia oikeudellisia johtopäätöksiä kuin olen jo edellä osaltani tehnyt.
28. Valtioneuvoston kirjelmässä UJ 20/2020 vp (ks. s. 2) on asianmukaisesti korostettu tarvetta komission ehdotuksia vielä paremmin varmistaa toimielinten välistä tasapainoa sekä muutenkin samoja seikkoja kuin oikeuspalvelun lausunnossa esitetyissä täydennysehdotuksissa.
29. Kaiken kaikkiaan valtioneuvoston kirjelmistä on vain hyvää sanottavana siltä osin kuin niissä esitetään EU-oikeuteen liittyviä näkökohtia ja kantoja. Ylipäätään valtioneuvosto on toiminut asianmukaisesti, kun se on suuren valiokunnan edellyttämällä tavalla varmistanut oikeuspalvelun lausunnon hankkimalla, että elpymissuunnitelmaehdotuksille on asianmukainen oikeusperusta unionin perussopimuksissa.
30. Perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa 13.7 olen arvioinut, että valtioneuvoston kannoissa on asianmukaisesti huomioitu perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 tehdyt valtiosääntöoikeudelliset linjaukset. Tämän

jälkeen perustuslakivaliokunta on jo katsonut 14.7, että "valtioneuvoston neuvottelukannat ovat yleisesti ottaen perustuslain kannalta oikeasuuntaisia (ks. myös [PeVL 16/2020 vp](#), s. 19)." Viitataan tarkemmin perustuslakivaliokunnan pöytäkirjaan PeVP 51/2020 vp, kohta 3 ja 4 toistamatta niistä ilmenevää tässä.

#### Yhteenveto

- Käsillä olevat valtioneuvoston kirjelmät ovat jo sikäli osin vanhentuneita, että niiden kohteena ovat komission toukokuun lopulla antamat ehdotukset EU:n elpymissuunnitelmaksi. Neuvoston puheenjohtaja on kuitenkin antanut 10.7, so. valtioneuvoston kirjelmien eduskunnalle antamisen jälkeen kompromissiehdotuksen, joka on neuvottelupohjana Eurooppa-neuvoston kokouksessa 17-18.7.
- Käsillä oleva kuulemisasetelma on ongelmallinen eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun säätävän perustuslain 96 §:n kannalta. Perustuslain 96 §:n keskeisenä tarkoituksena on turvata eduskunnan tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa EU-säädösehdotuksista ja vaikuttaa Suomen neuvottelukannanottojen muovaamiseen (ks. esim. PeVL 6/2020 vp ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö). Nyt suuri valiokunta joutuu lausumaan sellaisista valtioneuvoston kirjelmistä, jotka komission alkuperäisiä ehdotuksia koskevana eivät enää täysimääräisesti tuo esille EU:n elpymissuunnitelmaa sellaisena kuin sitä jatkossa käsitellään unionissa neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotuksen jälkeen.
- Eduskunnan aseman ja vaikutusmahdollisuuksien reaalisuuden kannalta olisi toivottavaa, että eduskunnalla olisi mahdollisuus lausua kantansa elpymissuunnitelmasta nimenomaan sellaisena kuin sitä tullaan jatkossa käsittelemään unionin tasolla.
- Valtioneuvosto on suuren valiokunnan lausunnossa SuVL 6/2020 vp (ks. myös PeVL 16/2020 vp) edellytetyn mukaisesti asianmukaisesti varmistanut oikeuspalvelun lausunnon hankkimalla (tai ainakin myötävaikuttamalla sen pyytämiseen) sen, että elpymissuunnitelmaehdotuksille on asianmukainen oikeusperusta perussopimuksissa ja että niihin ei ylipäätään liity merkittäviä ongelmia unionin perussopimusten kannalta.
- Neuvoston oikeuspalvelun lausunto poistaa tai ainakin merkittävästi vähentää niitä huolia, joita suuren valiokunnan lausunnossa SuVL 6/2020 vp ja varsinkin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp esitetään komission alkuperäisten ehdotusten perussopimusmukaisuudesta, varsinkin jos neuvoston oikeuspalvelun lausunnossa esitetyt muutosehdotukset (ks. erit. lausunnon kohdat 170-172, 174 ja 175) toteutetaan.

Perustuslakivaliokunta katsoi 14.7, että neuvoston oikeuspalvelun lausunto "vähentää alustavan arvion mukaan jonkin verran niitä huolia (ks. eritt. kohdat 166—176), joita valiokunnan lausunnossa [PeVL 16/2020 vp](#) esitetään komission alkuperäisten ehdotusten yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa. Tämä tosin riippuu siitä, miten neuvotteluissa tosiasiaassa huomioidaan oikeuspalvelun esittämät korjaus- ja täydennystarpeet." (PeVP 51/2020 vp, kohta 3).

Perustuslakivaliokunnan kannanotot EU-oikeudellisissa kysymyksissä eivät sido suurta valiokuntaa, mutta nähdäkseni suuren valiokunnan lausunnossa voidaan joka tapauksessa todeta vähintään sama kuin perustuslakivaliokunnan kannanotossa oikeuspalvelun lausunnon merkityksestä.

- Riippumatta siitä, mitä oikeuspalvelun lausunnosta Suomessa katsotaan, lausunnolla on joka tapauksessa suuri EU-oikeudellinen merkitys elpymissuunnitelmaehdotuksen jatkokäsittelyn kannalta unionin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmässä. On todennäköistä, ettei neuvoston ja komission välille enää synny merkittäviä oikeudellisia näkemuseroja elpymissuunnitelman suhteesta unionin perussopimukseen oikeuspalvelun lausunnon jälkeen ja ettei ainakaan neuvosto enää vie kysymystä elpymissuunnitelman perussopimusmukaisuudesta EU-tuomioistuimen ratkottavaksi.
- Perustuslakivaliokunta on 14.7 todennut, että "valtioneuvoston neuvottelukannat ovat yleisesti ottaen perustuslain kannalta oikeansuuntaisia ottaen huomioon elpymiskokonaisuuden nykyinen käsittelytilanne unionissa" (ks. tarkemmin PeVP 51/2020 vp, kohta 3 ja 4)

\*\*\*\*