

Perustuslakivaliokunta

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

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä (HE 260/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- budjettineuvos Seija Kivinen, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Panu Kukkonen, valtiovarainministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto
- puheenjohtaja Tuomas Saarenheimo, euroryhmän työryhmä, EU:n talous- ja rahoituskomitea
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen tohtori Allan Rosas
- professori Janne Salminen
- työelämäprofessori Vesa Vihriälä

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Kaarlo Tuori

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä vuonna 2020 annetun neuvoston päätöksen.

Hallituksen esityksen säätämisperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 3 §:ssä budjettivallasta, 82 §:ssä valtion lainanotosta ja 94 §:ssä kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymisestä säädetyn kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp

Hallituksen esityksen mukaan omien varojen päätös ei sisällä säännöksiä, jotka koskisivat perustuslakia tai Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille sen 94 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Hallitus katsoo, että päätös voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Euroopan unionin omia varoja koskevat päätökset tehdään Euroopan unionin perustamissopimuksen 311 artiklan 3 kohdan ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 a artiklan nojalla. Neuvosto hyväksyy erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja Euroopan parlamenttia kuultuaan yksimielisesti päätöksen, jossa vahvistetaan unionin omien varojen järjestelmää koskevat säännökset. Päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

(2) Nyt käsillä oleva neuvoston päätös (Neuvoston päätös (EU, Euratom) 2020/2053 Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä ja päätöksen 2014/335/EU, Euratom kumoamisesta) hyväksyttiin 14.12.2020. Kyseinen Euroopan unionin neuvoston päätös on hyväksyttävä jäsenvaltioissa. Se tulee voimaan viimeisen kansallista hyväksymistä koskevan tiedonannon vastaanottamista seuraavan ensimmäisen kuukauden ensimmäisenä päivänä. Tarkoitus on soveltaa neuvoston päätöstä taannehtivasti 1.1.2021 lukien.

(3) Omien varojen päätöksen mukaan komissiolle annetaan poikkeuksellisesti valtuudet ottaa unionin puolesta pääomamarkkinoilta väliaikaisesti enintään 750 miljardia euroa lainaa, josta käytetään kattamaan enintään 390 miljardin euron suuruiset avustukset jäsenvaltioille sekä enintään 360 miljardin euron suuruiset lainat.

(4) Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy muun muassa sellaiset valti-osopimukset 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).

(5) Omien varojen päätös koskee ensisijaisesti eduskunnalle perustuslain 3 §:n 1 momentissa ja tarkemmin perustuslain 7 luvussa säädetyn valtionaloudellisen vallan piiriin kuuluvia asioita. Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut (PeVL 7/1995 vp) hallituksen esitystä yhteisöjen omista varoista annetun neuvoston päätöksen (94/728/EY, Euratom) hyväksymisestä (HE 32/1995 vp). Valiokunnan mukaan päätöksen hyväksyminen sitoo eduskunnan budjettivaltaa, mikä johdosta se oli käsiteltävä tuolloisen valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentissa säädettyssä järjestyksessä yksinkertaisella äänten enemmistöllä.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp

(6) Myös nyt kyse on velvoitteesta, joka koskee eduskunnan budjettivaltaa ja edellyttää jo siten perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan suostumusta. Omien varojen päätös on hallituksen esityksen pohjalta hyväksyttävä perustuslain 94 §:n mukaisesti eduskunnassa (ks. myös esim. HE 248/2014 vp, PeVL 16/2020 vp). Erillistä valtiosisäistä voimaansaattamista perustuslain 95 §:n mukaisesti ei vaadita.

(7) Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen veloitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus veloitteen 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.

(8) Perustuslain 94 §:n 2 momentin säännöstä tarkistettiin vuonna 2010. Hallituksen esityksen mukaan kansainvälisen veloitteen hyväksymisestä tai sen irtisanomisesta päätetään pääsääntöisesti eduskunnassa tavallisella äänten enemmistöllä ja veloitteen valtiosisäisestä voimaansaattamisesta tavallisella lailla myös tavallisella enemmistöllä (HE 60/2010 vp, s. 44/I). Vuonna 2012 voimaan tulleella muutoksella tarkistettuihin säännöksiin on kirjattu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö perustuslain 1 §:n tarkoittamasta täysivaltaisuudesta (ks. myös PeVL 16/2020 vp, s. 17).

(9) Perustuslakivaliokunnan on nyt käsillä olevan asian osalta arvioitava, onko hallituksen esityksen mukainen ehdotus omien varojen päätöksen hyväksymisestä hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Arvio koskee nyt käsillä olevassa tilanteessa sitä, koskeeko ehdotus Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille tai koskeeko ehdotus perustuslakia.

(10) Perustuslakivaliokunta on antanut asiassa aiemmin E-kirjelmän perusteella lausunnon PeVL 16/2020 vp. Lisäksi perustuslakivaliokunta on kirjelmän U 27/2020 vp johdosta 14.7.2020 hyväksynyt pöytäkirjaan merkityn kannanoton PeVP 51/2020 vp.

(11) Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossa PeVL 16/2020 vp, että omien varojen päätös edellyttää myöhemmässä vaiheessa käsittelyä ja päätöksentekoa myös eduskunnassa, jolloin tulee arvioitavaksi päätöksen käsittelyjärjestys mahdollisesti sellaisena kansainvälisenä veloitteenä, joka perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan koskee perustuslakia sekä myös Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa EU:lle. Valiokunta painotti tuolloin, että käsittelyjärjestyksen arviointi tulee ajankohtaiseksi omien varojen päätöstä koskevilta osin, ja voidaan lopullisesti tehdä vasta, kun omien varojen päätöstä koskeva neuvottelutulos on saavutettu ja neuvoston päätös on saatettu kansallisesti hyväksyttäväksi hallituksen esityksellä.

(12) Euroopan unionin neuvoston oikeuspalvelu on sittemmin antanut lausuntonsa elpymisvälineen unionioikeuden mukaisuudesta. Lausunnossa esitetyn näkemyksen mukaan elpymisväline on tietyt reunaehdot täyttäessään Euroopan unionin oikeuden mukainen. Oikeuspalvelun antaman lausunnon sisältöä on selostettu seuraavalla tavalla asiassa eduskunnalle toimitetussa jatkokirjelmässä UJ 20/2020 vp.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 122 artiklan 1 kohdan mukaan neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä erityisesti, jos ilmenee suuria vaikeuksia tiettyjen tuotteiden saatavuudessa, ennen kaikkea energia-alalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta muiden perussopimuksissa määrättyjen menettelyjen soveltamista. Artiklan 2 kohdan mukaan jos luonnonkatastrofit tai poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ovat aiheuttaneet tuolle jäsenvaltiolle vaikeuksia tai vakavasti uhkaavat aiheuttaa sille suuria vaikeuksia, neuvosto voi komission ehdotuksesta tietyin edellytyksin myöntää kyseiselle jäsenvaltiolle unionin taloudellista apua. Neuvoston puheenjohtaja antaa Euroopan parlamentille tiedon tehdystä päätöksestä.

Oikeuspalvelun lausunnon mukaan SEUT 122 artikla on asianmukaisesti valittu oikeusperusta ehdotukselle elpymisvälineen perustamiseksi. Oikeuspalvelu katsoo, että nyt oikeusperustana sovellettavaksi tulee artiklan 1 kohta, jonka mukaan neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä, vastauksena jäsenvaltioille ilmenneisiin suuriin vaikeuksiin. Oikeuspalvelu kuitenkin korostaa, että 1 kohtaa on luettava yhdessä yhtenä kokonaisuutena artiklan 2 kohdan kanssa, joka viittaa odottamattomiin ja jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella oleviin tapahtumiin.

Oikeuspalvelu muistuttaa, että artiklassa ei luetella tyhjentävästi käytettävissä olevia toimenpiteitä. Neuvostolla on näin ollen asiassa laaja harkintavalta. Sitä kuitenkin rajoittavat seuraavat edellytykset. Tilanteen on oltava kiireellinen ja vaikeuksien vakavia. Toteutettavien toimenpiteiden on puolestaan oltava poikkeuksellisia, väliaikaisia ja oikeassa suhteessa tilanteen vakavuuteen. Lisäksi toimenpiteiden on oltava luonteeltaan taloudellisia, koska SEUT 122 artikla kuuluu talouspolitiikan alaan. Oikeuspalvelu tulee johtopäätökseen, että nämä edellytykset täyttyvät. Ne tulevat myös hyvin perustelluiksi elpymisvälineen perustamista koskevan ehdotuksen seitsemässä ensimmäisessä perustelukappaleessa sekä 1 ja 2 artiklassa. Kyseessä on kertaluonteinen ja väliaikaisesti käyttöönotettava hätäapuväline, joka on tarkoitettu yksinomaan kriisi- ja elvytystoimiin. Myös ehdotuksen 4 artikla on tässä mielessä merkityksellinen. Siinä säädetään määräajoista, joiden mukaan elpymisvälineestä saatava tuki on jäsenvaltioiden käytettävissä vain vuoden 2024 loppuun saakka.

Elpymisväline pannaan täytäntöön unionin sektorikohtaisten ohjelmien ja välineiden kautta. Oikeuspalvelu ohjeistaa näitä koskevien säädösehdotusten jatkovalmistelussa vielä varmistamaan, että jokaisen ohjelman ja välineen varat todella kohdennetaan ja käytetään vain pandemian taloudellisista vaikutuksista johtuviin tarpeisiin.

SEUT 125 artiklan 1 kohdan mukaan unioni ei ole vastuussa eikä ota vastatakseen sitoumuksista, joita jäsenvaltioiden keskushallinnoilla, alueellisilla, paikallisilla tai muilla viranomaisilla, muilla julkisoikeudellisilla laitoksilla tai julkisilla yrityksillä on, edellä sanotun kuitenkin rajoittamatta vastavuoroisten taloudellisten takuiden antamista tietyn hankkeen yhteiseksi toteuttamiseksi. Jäsenvaltio ei ole vastuussa eikä ota vastatakseen sitoumuksista, joita toisen jäsenvaltion keskushallinnoilla, alueellisilla, paikallisilla tai muilla viranomaisilla, muilla julkisoikeudellisilla laitoksilla tai julkisilla yrityksillä on, edellä sanotun kuitenkin rajoittamatta vastavuoroisten taloudellisten takuiden antamista tietyn

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp

hankkeen yhteiseksi toteuttamiseksi. Oikeuspalvelun mukaan komission ehdotukset eivät ole SEUT 125 artiklan vastaisia. Oikeuspalvelun mukaan kyseisen kiellon tarkoituksena on taata, että markkinoiden logiikka yhä koskee jäsenvaltioita ja että ne noudattavat tervettä finanssipolitiikkaa. Ehdotukset ovat näiden edellytysten mukaisia. Tarkoituksena ei ole korvata tai täydentää jäsenvaltioiden markkinoilta hankkimaa rahoitusta unionin rahoituksella, eikä ottaa vastattavaksi toisten jäsenvaltioiden sitoumuksia.

Oikeuspalvelu katsoo, että unionin omien varojen järjestelmässä jäsenvaltioiden vastuu ei ole koskaan yhteisvastuullista. Se on aina yksittäistä. Jäsenvaltioiden kontribuutiot on määritelty pro rata ja ne vastaavat vain omasta osuudestaan unionille tehdyistä sitoumuksista.

Oikeuspalvelu huomauttaa, että EU:n perussopimusten oikeusperustojen välillä ei ole hierarkiaa. Ne ovat keskenään tasavertaisia ja yhteensopivia. EU:n eri politiikkojen, kuten koheesipolitiikan, rahoittaminen unionin ohjelmien kautta ei ole ristiriidassa SEUT 125 artiklan kanssa. Oikeuspalvelu tulee johtopäätökseen, että ehdotukset eivät varsinaisesti edes kuulu SEUT 125 artiklan soveltamisalaan.

Lisäksi oikeuspalvelu kiinnittää huomiota siihen, että kokonaistilanne ja nyt käsiteltävät ehdotukset ovat luonteeltaan perusteellisesti erilaiset verrattuna EVM-sopimukseen ja unionin tuomioistuimen siitä asiassa Pringle (C-370/12) antamaan tuomioon. Oikeuspalvelu ei siis edellytä ehdotuksilta asian Pringle mukaista tiukkaa ehdollisuutta.

SEUT 310 artiklan 1 kohdan mukaan kaikki unionin tulot ja menot arvioidaan kutakin varainhoitovuotta varten ja otetaan talousarvioon. Oikeuspalvelu katsoo, että ehdotukset ovat SEUT 310 artiklan ja siinä edellytetyn tasapainoisen budjetin periaatteen mukaisia. Lausunnossa todetaan erikseen, että EU:n perussopimukset eivät kiellä tai salli unionin velanottoa. Perussopimusten määräyksistä syntyvät budjettitasapainon ja budjettikurin vaatimukset ovat keskeisiä periaatteita nyt ehdotettua elpymiskokonaisuutta arvioitaessa.

Oikeuspalvelun lausunnossa todetaan, että unionin ottolainaus vastaavan antolainauksen rahoittamiseksi ei ole ongelmallista perussopimusten näkökulmasta. Arvioitavaksi jää ainoastaan unionin käyttömenojen rahoittaminen unionin velanotolla. Edelleen, lausunnossa todetaan, että velkarahoitteisia EU-budjetin ulkopuolisia toimia on jo nyt olemassa ja että olennaista niissä on juuri kirjanpidollisen pysyvän vastaavan muodostuminen unionin taseeseen. Näin ollen oikeuspalvelu toteaa lausunnossaan, että lainojen rahoittaminen velanotolla ei ole kokonaisuudessaan ongelmallista SEUT 310 artiklan vaatimusten näkökulmasta. Arvioitavaksi jää siten ainoastaan se, voidaanko avustuksia ja takauksia rahoittaa unionin ulkoisella velanotolla.

Oikeuspalvelun lausunnon mukaan erityistä merkitystä on sillä, että ehdotuksessa neuvoston asetukseksi elpymisvälineen perustamisesta 4(1) artiklassa säädettäisiin siitä, että velanotosta unionille syntyvät varat olisivat erillistä, käyttötarkoitukseen sidottua ulkoista tuloa unionin varainhoitoasetuksen 2018/1046 21 artiklan mukaisesti. Tämä olisi keskeistä sen kannalta, että unionin budjettitasapaino säilyy. Lausunnossa viitataan myös erikseen

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp

varainhoitoasetuksen 7(2) artiklaan, jossa säädetään siitä, että em. tuloilla rahoitettavat menot eivät ole osa EU:n budjettia.

Komission tekemässä ehdotuksessa omien varojen päätöksen muuttamisesta säädettäisiin erilliskorotuksesta omien varojen enimmäismäärään, 0,6 prosenttiyksikköä, vuosille 2028-2058. Oikeuspalvelu katsoo, että tämä erilliskorotus olisi merkityksellinen kirjanpidollisena vasta-arvona unionin ulkoiselle velalle ja olisi omiaan varmistamaan sen, että ehdotus on perussopimusten määräysten mukainen.

Näin ollen neuvoston oikeuspalvelun lausunnon mukaan omien varojen erilliskorotusta hyödyntämällä ja aktivoimalla se unionin taseeseen vastaavaksi, sekä lukemalla velanotosta syntyneet varat käyttötarkoitukseen sidotuksi tuloksi, voidaan järjestelyn katsoa olevan EU:n budjetin ulkopuolinen järjestely. Budjetin ulkopuolisesta järjestelystä taas seuraa se, että avustusten ja takausten rahoittaminen velanotolla ei riko perussopimuksen vaatimusta tasapainoisesta EU-budjetista.

Budjetin yhtenäisyyden turvaamiseksi lausunnossa todetaan kuitenkin lisäksi, että ehdotuksen säännökset koskien välineen kertaluonteisuutta ja rajoitettua kestoja, takeina järjestelyn erityisluonteelle, ovat tarpeen ja välttämättömiä. Erityisesti lausunnossa korostetaan sitä, että budjetin täydellisyysperiaatteen ja yleiskatteisuusperiaatteen valossa ulkoiset käyttötarkoitukseen sidotut tulot (varainhoitoasetuksen 21(5) artikla) muodostavat poikkeuksen. Ulkoiset, käyttötarkoitukseen sidotut tulot tulisi lausunnon mukaan nähdä budjettia täydentävänä kokonaisuutena.

Lausunnon mukaan ulkoisten käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen määrän tulisikin olla sopusoinnussa näiden yleisesti hyväksytyjen budjettiperiaatteiden kanssa. Lausunnossa kuitenkin todetaan, että viime kädessä se, mikä määrä budjetin ulkopuolista rahoitusta on liikaa (ja suhteellisuusperiaatteen vastaista), jää EU:n lainsäätäjän arvioitavaksi.

(13) Oikeuspalvelu kiinnittää lisäksi nimenomaista huomiota siihen, että tämänkaltaista ehdotusta olisi unionin toimielimissä aina tähän asti pidetty perussopimusten vastaisena (lausunnon kohta 21—23). Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan myös oikeuspalvelu on aiemmin nimenomaisesti yhtynyt tähän kantaan.

(14) Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVP 51/2020 vp), että neuvoston oikeuspalvelun antama lausunto vähensi alustavan arvion mukaan jonkin verran niitä huolia, joita valiokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp esitetään komission alkuperäisten ehdotusten yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa. Valiokunnan mukaan tämä tosin riippuu siitä, miten neuvotteluissa tosiasiassa huomioidaan oikeuspalvelun esittämät korjaus- ja täydennystarpeet. Valiokunta painotti, että ehdotusten valtiosääntöoikeudellinen arviointi on mahdollista tehdä vasta tämän jälkeen. Valiokunnan mielestä nyt arvioitavan ehdotuksen taustalla oleva sääntely on jonkin verran muuttunut oikeuspalvelun lausunnon johdosta. Omien varojen päätöksestä on muutettu ja täsmennetty komission muutetun ehdotuksen 3 b artiklan säännöksiä, jotka on otettu päätöksen 5 artiklaan. Komission muutetun ehdotuksen 6(4) artiklan tarkoittamaa asiaa ts. käteisvarojen käyttöön asettamista koskevat säännökset on otettu neuvoston päätöksen 9 artiklan 4—9 kohtaan. Valiokunta ei ole kahteen kertaan tehdystä tietopyynnöstä huolimatta saanut selvitystä muutosten tarkasta

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp

merkityksestä, eikä valiokunta siten pysty vakuuttamaan muutosten riittävydestä valiokunnan aiemmassa lausunnossa esitettyjen ongelmien kannalta.

Omien varojen päätöksen oikeusperusta ja suhde Euroopan unionin budjettiperiaatteisiin

(15) Perustuslakivaliokunnan mukaan on sinänsä ollut selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6), eikä suomalaisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42). Viimekätinen toimivalta EU-oikeuden tulkintaan kuuluu sinänsä Euroopan unionin tuomioistuimelle (PeVL 14/2018 vp, s. 15). Euroopan unionin oikeusjärjestyksen keskeisiin piirteisiin kuuluu unionin oikeuden dynaaminen ja teleologinen tulkinta. Perustuslakivaliokunta painottaa, että dynaamisen tulkinnan kautta tapahtuvilla muutoksilla on kuitenkin rajansa. Myös EU-tuomioistuimen mukaan säännöstä on tulkittava mahdollisuuksien mukaan tavalla, joka ei aseta sen pätevyyttä kyseenalaiseksi (ks. asia C-403/99, kohta 37). Tulkinnan tulee pysyä oikeusjärjestyksen systemaattisen kokonaisuuden puitteissa eikä pelkästään tulkinnan avulla voida muuttaa oikeudellisen kokonaisuusjärjestelyn luonnetta kokonaan muuksi. Valiokunta on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota tilanteisiin, joissa unionin lainsäädäntöön otetaan uusia ja perussopimuksia venyttäviä tai kokonaan uusia ulottuvuuksia avaavia tulkintoja (ks. PeVL 16/2020 vp, s. 18 ja siinä viitattu käytäntö sekä PeVL 10/2019 vp, PeVL 38/2018 vp, PeVL 28/2013 vp, PeVL 49/2010 vp).

(16) Perustuslakivaliokunta painottaa, että Euroopan unioni ei ole liittovaltio. Unionin jäsenvaltiot ovat viime kädessä vastuussa perussopimuksista ja näiden muuttamisesta. Vastaavasti omien varojen päätös hyväksytään jäsenvaltioissa niiden omien valtiosääntöisten menettelyiden mukaisesti, Suomessa perustuslain 94 §:n mukaisesti. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus arvioida esimerkiksi nyt käsillä olevassa unionin oikeudenkin mukaan jäsenvaltiolle kuuluvassa poliittisessa ratkaisutilanteessa oman oikeusjärjestelmänsä kannalta kysymystä unionin toimivallan rajojen vaikutuksesta.

(17) Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota näihin seikkoihin jo asiasta aiemmin antamassaan lausunnossa PeVL 16/2020 vp. Valiokunnan käytännössä on myös vaadittu valtioneuvostolta vakavan huomion kiinnittämistä ehdotusten oikeusperustan asianmukaisuuden varmistamiseen (ks. esim. 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 erityisen kehittyntä ennakkollista perustamissopimusten mukaisuuden normikontrollia.

(18) Perustuslakivaliokunta painotti lausunnossa PeVL 16/2020 vp, että jos EU-säädökselle ehdotettua oikeusperustaa ei voida pitää oikeudellisesti riittävänä, ehdotuksen perustuslaillisen arvioinnin kysymyksenasettelu muuttuu (ks. myös esim. PeVL 12/2018 vp). Tällöin voivat tulla arvioitaviksi ylipäänsä valtioneuvoston päätöksentekomahdollisuudet EU-asiassa ja mahdollisesti myös perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitettun toimivallan siirron merkittävyys Suomen täysivaltaisuuden kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp

(19) Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossa PeVL 16/2020 vp, että Euroopan unionin omien varojen päätöksen oikeusperusta, SEUT 311 artikla, on asianmukainen. Valiokunnan mielestä pulmallisempaa voitiin pitää ehdotetun elpymisvälineen suhdetta SEUT 310 artiklan 1 kohdan sisältämään tasapainoisen budjetin periaatteeseen, jonka on tulkittu estävän Euroopan unionia rahoittamasta toimintaansa ottamalla lainaa. Valiokunta viittasi siihen, että komission ehdotuksessa ei tarkasteltu budjetin tasapainoperiaatetta, joskin siinä mainittiin SEUT 310 artiklan 4 kohdan mukainen vaatimus unionin toiminnan rahoittamisesta omien varojen ja SEUT 312 artiklassa tarkoitettujen monivuotisten rahoituskehysten puitteissa. Komission esityksessä ei myöskään arvioitu omien varojen pitävyyteen ja rahoituskehysten riittävyyteen liittyviä riskejä. Valiokunta arvioi, että elpymisväline ja sitä varten otettujen lainojen takaisinmaksu lienee kuitenkin toteutettavissa omien varojen ja rahoituskehysten puitteissa.

(20) Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että unioni on aikaisemminkin ottanut lainaa, ja unionin kirjanpidossa on ollut velaksi merkittäviä vastuita aikaisemminkin. Unionin aikaisempia rahoitusvelkoja vastaavat kuitenkin unionin saatavat tai unionin rakennus- tai käyttöomaisuus. Valiokunta korosti, että 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.

(21) Perustuslakivaliokunnan mielestä lainojen ottaminen pääomamarkkinoilta lainojen antamista varten ei ole sinänsä erityisen ongelmallista. Sen sijaan pääomamarkkinoilta lainan ottaminen unionin nimissä avustuksina annettavia menoja varten on uusi toimintatapa, ja tähän osoitetaan 390 mrd euroa (vuoden 2018 hinnoissa). Aikaisempi pääsääntö siitä, että unioni ei käytä pääomamarkkinoilta saatuja varoja toimintamenojen rahoittamiseen sisältyy omien varojen päätöksen 4 artiklaan. Poikkeus aikaisempaan käytäntöön sisältyy 5 artiklan sääntelyyn poikkeuksellisista ja väliaikaisista lisämäärärahoista covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi.

(22) Perustuslakivaliokunta piti aiemmassa lausunnossaan komission esitystä tältä osin periaatteellisesti uuden toimintamallin avaavana ja siten myös erittäin ongelmallisena SEUT 310 artiklan 1 kohdan kannalta. Lisäksi ehdotus vaikutti valiokunnan mukaan olevan asiallisesti ongelmallinen SEUT 125 artiklan suhteen, sillä unioni ottaisi käytännössä yhteisvastuullisia piirteitä sisältävää velkaa ja ryhtyisi sillä toimimaan asioissa, jotka perussopimusten mukaan kuuluvat jäsenvaltioiden vastuulle. Valiokunta kiinnittää nyt huomiota siihen, että vaikka lainanottoa ei sinänsä ole erikseen kielletty artiklassa tai muuallakaan perussopimuksissa, EU:n annetun toimivallan periaatteen mukaan EU voi toimia vain jäsenvaltioiden sille perussopimuksilla antaman toimivallan mukaisesti saavuttaakseen niissä määritetyt tavoitteet. Sellainen toimivalta, jota ei anneta EU:lle perussopimuksissa, pysyy jäsenvaltioilla.

(23) SEUT 310 artiklasta ilmeneviä yleisiä budjettioikeudellisia periaatteita ovat tasapainoperiaate, yhtenäisyysperiaate ja kurinalaisuusperiaate. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan unionin toimielimet ovat vakiintuneesti tulkinneet tasapainoperiaatetta siten, että se estää vuotuisten toimintamenojen velkarahoituksen. EU:n varainhoitoasetuksessa on määräys, joka kieltää lainan ottamisen "talousarvion puitteissa" (17 artikla). Omien varojen päätökseen sisältyvällä valtuudella otettavaa lainaa ei kuitenkaan merkitä talousarvioon, eikä kysymyksessä siten ole lainan ottaminen "talousarvion puitteissa". Elpymisvälineasetuksessa lainaksi otetuista va-

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp

roista menoihin kohdennettava osuus on määritelty ulkoisiksi käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloiksi, joita ei merkitä talousarvioon. Tasapainoperiaatteen tulkinta, jonka mukaan lainavarat voidaan määritellä ulkoisiksi käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloiksi ja jättää talousarvion ulkopuolelle, on jännitteisessä suhteessa talousarvion yhtenäisyysperiaatteeseen. Valiokunnan mielestä epäselvää siten ei ole, etteikö unioni elpymispaketin avulla tosiasiaassa tasapainottaisi EU-budjettia velalla. Valiokunnan käsityksen mukaan SEUT 310 artiklassa säädetyn tarkoituksena on kuitenkin ollut estää juuri nyt arvioitavan kaltainen velanotto.

Merkitys Suomen budjettisuvereniteetille

(24) Suomen valtiosäännön näkökulmasta unionin valtuuttamisessa velan ottamiseen oli perustuslakivaliokunnan aiemman lausunnon mukaan kyse eduskunnan budjettivallan rajoituksesta ja sen taustalla unionin ulkoisen velkavastuun lisääntymisestä 750 miljardilla eurolla. Valiokunta arvioi tuolloin, että tehdyt esitykset lisääisivät Suomen taloudellisia vastuita merkittävästi, mutta samalla näiden vastuiden tarkkaa muotoa, määrää ja ajoittumista ei voida ennakoita.

(25) Perustuslakivaliokunta katsoi, että 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). Nyt arvioitavan hallituksen esityksen mukainen omien varojen päätös sisältää sinänsä täsmällisiä säännöksiä, joita on käsittelyn aikana komission ehdotukseen verrattuna edelleen täsmennetty neuvoston oikeuspalvelun lausunnon johdosta. Säännökset ja vastuun osalta omaksuttu pro rata -periaate johtavat siihen, että vastuut ovat rajattuja ja rajauksen tarkkarajaisuus ja täsmällisyys täyttävät muodollisesti samat vaatimukset, mitä perustuslain 82 § ja sitä koskeva soveltamiskäytäntö asettavat valtion vastuusitoumuksille.

(26) Perustuslakivaliokunta korosti aiemmassa lausunnossa, että Suomen valtion vastuun yläraja - mukaan lukien ylitakausten kattaminen - tulee määritellä (ks. myös PeVL 5/2011 vp). Valiokunta arvioi, että kun elpymisrahaston puitteissa otetun velan takaisinmaksusta ja kustannusten jakosuhteista ei tiedetä muuta kuin että niistä sovitaan viimeistään seitsemän vuoden päästä, Suomen vastuiden enimmäismäärää oli mahdotonta arvioida edellisen lausunnon antamisen aikana. Valiokunnan mukaan arvioitu ehdotus ei valiokunnan mukaan vielä välttämättä yksin vaarantanut Suomen valtion kykyä vastata velvoitteistaan, mutta vastuuta olisi ollut välttämätöntä arvioida osana laajempaa vastuiden kokonaisuutta.

(27) Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden (s. 40—43 ja s. 46) mukaan vastuut eivät kasva päätöksen myötä tavalla, joka voisi vaarantaa Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, joita sillä perustuslain mukaan on. Valiokunta yhtyy tähän käsitykseen osittain. Valiokunta kiinnitti jo aiemmin huomiota siihen, että komission ehdotuksen mukainen omien varojen päätös rajoittaisi unionin rahoituskehysten laatijoita ja eduskunnan budjettivaltaa kauan (so. vuoden 2058 loppuun asti). Valiokunta kiinnittää edelleen huomiota siihen, että elvytysrahasto on monikymmenvuotinen järjestely. Vaikka vuotuinen summa on suhteellisen pieni, kyse on kuitenkin pitkäaikaisesta budjettivallan rajoituksesta, jonka vaikutuksia on vaikea määritellä tarkalleen. Esimerkiksi korkotasoa tai unionista mahdollisesti irtaantuvien jäsenvaltioiden merkitystä on vaikea ennakoita. Valiokunta on aiemmassa lausunnossa kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että tähän järjestelyyn, kuten osin yleisemminkin omiin varoihin, liittyy myös

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp

toissijainen valtioneuvoston vuorokaus. Puuttuvat varat jonkin jäsenvaltion laiminlyödessä maksunsa katettaisiin ensisijaisesti unionin budjetista. Jos ne eivät riittäisi, voisi komissio pyytää maksamaan lisämaksuosuuksia.

(28) Perustuslakivaliokunnan aiemman lausunnon mukaan 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 valiokunnan mukaan myös ristiriidassa lausunnossa viitattujen kokonaisriskien hallintaa ja budjet-tisvereniteetin turvaamista koskevien perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisten kannanottojen kanssa (PeVL 16/2020 vp).

Ehdotuksen käsittelyjärjestys

(29) Perustuslakivaliokunta painotti aiemmassa lausunnossaan, että käsittelyjärjestyksen arviointi tulee aikanaan ajankohtaiseksi omien varojen päätöstä koskevilta osin ja voidaan lopullisesti tehdä vasta, kun omien varojen päätöstä koskeva neuvottelutulos on saavutettu ja neuvoston päätös on saatettu kansallisesti hyväksyttäväksi hallituksen esityksellä. Valiokunnan mukaan tuolloisessa muodossaan ehdotuksen valtiosisäinen hyväksyminen näyttäisi vaativan perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitettua kahden kolmasosan määräänemmistön, kun kyse olisi aikaisempaan ja myös unionisopimusten valtiosisäiseen voimaansaattamiseen nähden uudesta ja olennaisesta täysivaltaisuuden rajoituksesta budjettisvereniteetin 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 valiokunnan mukaan välttämättä tarvitse tätä määräänemmistöä, koska niissä pitkäaikainen rajoitus eduskunnan budjettivaltaan olisi pienempi. Valiokunnan mukaan oli lisäksi muitakin tuolloin arvioidussa valtioneuvoston kirjelmässä mainittuja tapoja kehittää ehdotuksia neuvoston käsittelyssä siten, että kyseessä ei olisi merkittävä toimivallan siirto valtiosääntöoikeudellisessa mielessä.

(30) Perustuslakivaliokunta painotti, että käsittelyjärjestyksen arviointi ja eduskunnan asianmukaisen päätöksentekoon osallistumisen turvaaminen edellyttävät huolellista kumulatiivisten kokonaisvastuiden ja -riskien arviointia. Valiokunta pitää erityisen valitettavana, että hallituksen esitykseen ei sisälly tulevaisuuteen suuntautuvaa vaikutusarviointia. Valiokunnan käytännössä ei ole edellytetty ainoastaan jo tehtyjen toimien vaikutusten huomiointia, vaan siinä nimenomaisesti velvoitetaan arvioimaan myös kumulatiivisesti huomioiden myös lähiaikoina ennakoitavat, päätettäväksi tulevat asiat (PeVL 12/2020 vp).

(31) Nyt arvioinnin kohteena olevan omien varojen päätökseen liittyvä päätöksentekomenettely sisältää SEUT 311 artiklan mukaan kaksinkertaiset Suomen kansallista päätösvaltaa, budjettivalta mukaan lukien, suojaavat menettelyt. Neuvoston yksimielisyysvaatimusta täydentää vielä erillinen vaatimus kunkin jäsenvaltion, Suomi mukaan lukien, hyväksynnästä valtiosäännön mukaisesti. Päätös on muodollis-oikeudellisesti kertaluonteinen. Omien varojen päätökset edellyttävät jatkossakin myös eduskunnan päätöstä.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp

(32) Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, 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, PeVL 13/2018 vp). Valiokunnan mielestä omien varojen päätöksen oikeusperusta on sinänsä asianmukainen. Kyse ei kuitenkaan ole yksin tavanomaisesta omien varojen päätöksestä, sillä nyt käsiteltävänä oleva päätös sisältää komissiolle valtuutuksen lainata pääomamarkkinoilta varoja ja mahdollisuuden jakaa näitä varoja avustuksen muodossa.

(33) Perustuslakivaliokunta on katsonut sinänsä voivan olla selvää, että nyt covid-19-pandemian johdosta on käsillä tilanne, jossa SEU 3 artiklan tarkoittaman jäsenvaltioiden yhteisvastuun ja esimerkiksi SEUT 122 artiklan soveltamisen edellytykset tulevat kysymykseen. Omien varojen päätöksen 5 artiklan tekstissä ja viittauksessa Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta annetun neuvoston asetukseen nimenomaisesti puhutaan poikkeuksellisista ja väliaikaisista lisämäärärahoista covid-19-kriisin seurauksiin puuttumisesta. Huomioiden väliaikaisuuteen ja poikkeuksellisuuteen liittyvät perustelut perustuslakivaliokunta on jo aiemmin painottanut, ettei nyt toteutettavilla toimilla tule tehdä käytännössä pysyviä muutoksia unionin keskeisiin toimintaperiaatteisiin (PeVL 16/2020 vp, s. 14).

(34) Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan kiinnittänyt 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. Valiokunta piti edellä esitetyillä perusteilla kokonaisarvionaan perustuslain kannalta erityisen ongelmallisena tukivälineeseen liittyvää avustusmuotoista elpymisrahoitusta. Valiokunnan mielestä nyt arvioitava kokonaisuus ei ole tässä suhteessa kehittynyt riittävästi edes oikeuspalvelun antaman lausunnon perusteella tehtyjen muutosten johdosta.

(35) SEUT 122 artiklassa sinänsä mahdollistetaan avustusten myöntäminen. Omien varojen päätökseen sisältyy artiklan puitteissa säädetty poikkeuksellinen ja väliaikainen lisämääräraha. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 4 artikla sisältää kuitenkin verraten väljät kriteerit varojen käytölle. Sen mukaan tukivälineen yleisenä tavoitteena on edistää covid-19-kriisin yhteydessä unionin taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta parantamalla jäsenvaltioiden palautumiskykyä, kriisivalmiutta, sopeutumiskykyä ja kasvupotentiaalia, lieventämällä erityisesti naisiin kohdistuvia kyseisen kriisin sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia, edistämällä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanoa, tukemalla vihreää siirtymää, edistämällä [...] unionin vuoden 2030 ilmastotavoitteiden saavuttamista ja noudattamalla EU:n vuoden 2050 ilmasto-neutraaliutta ja digitaalista muutosta koskevaa tavoitetta; näin voidaan myötävaikuttaa taloudelliseen ja sosiaaliseen noususuuntaiseen lähentymiseen, palauttaa ja edistää unionin talouksien kestävä kasvua ja yhdentymistä, tukea laadukkaiden työpaikkojen luomista ja edistää unionin strategista riippumattomuutta ja avointa taloutta sekä luoda eurooppalaista lisäarvoa. Valiokunnan mielestä järjestelyn tavoitteet ovat siten 122 artiklaa laajemmat, millä on erityistä merkitystä myös 125 artiklassa terveeltä finanssipolitiikalta edellytetyn kanssa.

(36) Hallituksen esityksen (s. 21) mukaan elpymisvälineestä saatava rahoitus kompensoi rahoitusta, jonka jäsenvaltio joutuisi itse hankkimaan esimerkiksi ottamalla lainaa kansainvälisiltä

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp

pääomamarkkinoilta ja näin velkaantumalla. Samoin viitataan siihen, että monien unionin jäsenvaltioiden, joita koronapandemia on erityisen pahasti runnellut, julkinen talous on jo lähtökohtaisesti huonossa kunnossa julkisen talouden ollessa alijäämäinen ja valtion velkataakan ollessa varsin suuri suhteessa maan bruttokansantuotteeseen. Lisäksi viitataan vielä siihen, että kun elpymisrahoitus tulee unionilta, helpottaa se osaltaan unionin kansantalouksien tilannetta ja julkisen talouden asemaa, ja samalla elpymisväline voidaan nähdä laajemmin unionin yhteenkuuluvuuden ja solidaarisuuden ilmaisuna, jossa jäsenvaltiot ovat valmiita auttamaan toisiaan vakavassa taloudellisessa ja terveydellisessä kriisissä, joka koskettaa yhteisesti kaikkia jäsenvaltioita.

(37) Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan vain 30 % varoista jaetaan korona-kriisin vaikutusten perusteella ja 70 % elpymisrahaston rahoituksesta jaetaan muiden kuin koronakriisistä aiheutuneiden kustannusten perusteella. Valiokunnan mielestä avustuksilla tavoitellaan siten olennaisesti muitakin kuin 122 artiklan mukaisia poikkeukselliseen covid-19-kriisiin liittyviä tavoitteita. Valiokunnan mielestä tällaiset tavoitteet toteutettuna unionin velanotolla rahoitetuin avustuksin ovat myös vaikeasti sovitettavissa 125 artiklassa edellytetyn terveen finanssipolitiikan vaatimusten piiriin, ja järjestely on siten edelleen asiallisesti ongelmallinen SEUT 125 artiklan suhteen.

(38) Perustuslakivaliokunnan mielestä täysivaltaisuuden kannalta merkitystä on myös valtiollisen ja unionin päätöksenteon rakenteilla ja pysyväisluonteisilla toimintatavoilla. Valiokunta katsoi jo aiemmassa lausunnossa, että ehdotukseen liittyy olennaisia määrällisiä ja laadullisia muutoksia unionin toiminnassa ja kokonaisjärjestelyssä, mikä muuttaa arviointitilannetta perustuslain kannalta (PeVL 16/2020 vp).

(39) Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaista säätämisyjärjestyskysymystä voidaan valiokunnan mielestä tarkastella valtiosäännön ja suvereniteetin poliittisen ulottuvuuden kannalta. Vailla merkitystä tässä arvioissa ei ole nyt käsillä olevan järjestelyn mahdollistama unionin lainanoton poliittinen helpottuminen tulevaisuudessa. Valiokunnan mielestä järjestelyn kokonaisuutta voi pitää sellaisena uutena toimintamenojen rahoitusjärjestelynä, joka yleistyessään uhkasi talousarviolle perussopimuksessa osoitettua asemaa ja johon Suomen ei voitaisi katsoa antaneen liittymissopimuksen tai myöhempien sopimusmuutosten käsittelyssä suostumustaan. Unionin valtuutus rahoittaa toimiaan velaksi ei ole perustuslakivaliokunnan mielestä liitännäinen sille aiemmin siirrettyyn toimivaltaan, vaan valtuus, jota sille nimenomaisesti ei ole annettu. Valiokunnan mielestä uhkana on, että unionin lainanoton salliva ja merkittävästi aikaisemmasta poikkeava toimintamalli tulee nyt periaatteessa hyväksytyksi toimintavaksi. Valiokunta korosti jo lausunnossaan PeVL 16/2020 vp, että ehdotukset merkitsisivät unionin ja jäsenvaltioiden välisen tasapainon tosiasiallista muutosta, joka on tarkoitettu sinänsä tilapäiseksi, mutta jonka riskinä on pitkittyminen ja laajentuminen.

(40) Perustuslakivaliokunta arvioi aiemmassa lausunnossa sanotusta seuraavan, että 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 oli mahdollista katsoa, ettei ehdotuksissa ole kyse sellaisesta unionin tehtäväkentän vähäisestä, tarkistusluonteisesta kehittämisestä unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta, jonka valiokunta on aikaisemmin katsonut olevan sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussäätelyn kanssa. Kyseessä ei ole unionin sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävä kehittäminen, jota valiokunta on yleensä pitänyt

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp

merkityksettömänä täysivaltaisuuden kannalta. Kysymyksessä oli valiokunnan arvion mukaan tilanne, jota Suomessa ei voitu perussopimuksia ratifioidessa ennakoida ja jota EU:n omat toimielimet (neuvosto ja komissio) ovat viime aikoihin asti pitäneet oikeudellisesti mahdottomana. Valiokunnan mielestä vastaava arvio voidaan edelleen toistaa huolimatta ehdotukseen tehdyistä muutoksista.

(41) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitavassa kokonaisuudessa poiketaan kansallisen perustuslain kannalta merkityksellisellä tavalla edellä sanotun mukaisesti vakiintuneista SEUT 310 ja 125 artiklassa säädetyistä unionin taloudenhoidon periaatteista. Asiassa tehtävät merkittävät uudet tulkinnat muuttavat unionin keskeisiä toimintaperiaatteita tavalla, jonka voidaan ajatella asiallisesti rinnastuvan siihen, että EU:n sekundäärilainsäädäntöön sisällytetään perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai elementtejä, joita Suomi ei ole hyväksynyt perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä (ks. myös 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, PeVL 16/2020 vp). Kyse on siten merkittävään toimivallan siirtoon Euroopan unionille tosiasiallisesti rinnastuva järjestely, ja sitä koskeva ehdotus on eduskunnassa hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen hallituksen esityksessä tarkoitetun päätöksen hyväksymiselle ja

että eduskunnan suostumuksen antamisesta päätetään kahden kolmasosan enemmistöllä.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp

Helsingissä 27.4.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Rinne sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Heikki Vestman kok
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä vuonna 2020 annetun neuvoston päätöksen.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 3 §:ssä budjettivallasta, 82 §:ssä valtion lainanotosta ja 94 §:ssä kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymisestä säädetyn kannalta.

Hallituksen esityksen mukaan omien varojen päätös ei sisällä säännöksiä, jotka koskisivat perustuslakia tai Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille sen 94 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Hallitus katsoo esityksessään, että päätös voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä.

Saadun selvityksen perusteella sosialidemokraattien valiokuntaryhmä, vihreiden valiokuntaryhmä, vasemmiston valiokuntaryhmä sekä ruotsalainen valiokuntaryhmä katsovat, että eduskunnan suostumus on tarpeen hallituksen esityksessä tarkoitettua päätöksen hyväksymiselle ja että eduskunnan suostumuksen antamisesta päätetään äänten enemmistöllä.

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä (HE 260/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- budjettineuvos Seija Kivinen, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Panu Kukkonen, valtiovarainministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto
- puheenjohtaja Tuomas Saarenheimo, euroryhmän työryhmä, EU:n talous- ja rahoituskomitea
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen tohtori Allan Rosas

**Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide**

- professori Janne Salminen
- työelämäprofessori Vesa Vihriälä

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Kaarlo Tuori

HALLITUKSEN ESITYS

ASIAN AIEMPI KÄSITTELY PERUSTUSLAKIVALIOKUNNASSA

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO PeVL 16/2020 vp — E 64/2020 vp

Perustuslakivaliokuntaan saapui valtioneuvoston selvitys: EU:n elpymissuunnitelma; MFF+ ja elpymisväline mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valiokunta otti asian käsittelynsä ja kuuli lausunnosta selviävällä tavalla asiantuntijoita.

Valiokunnan lausunnossa on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä kuvatulla tavalla komission 27.5.-2.6.2020 antamat ehdotukset EU:n elpymissuunnitelmaksi, jonka tavoitteena on tukea koronaviruksen jälkeistä talouksien uudelleen käynnistymistä ja Euroopan elpymistä.

Lausunnossa on kuvattu perustuslakivaliokunnan perustelut kannanotoilleen seuraavalla tavalla:

Valtioneuvoston kanta.

Suuri valiokunta on 8.6.2020 päättänyt perustuslain 50 §:n 3 momentin nojalla, että asian käsittelyyn osallistuvien valiokunnan jäsenten on noudatettava vaiteliaisuutta muistion erikseen merkityn 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 legitimitetin kannalta laaja kansalaishyväksyntä on tarpeellista.

Muutettua rahoituskehys ehdotusta 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 pandemiaturvakäline. Jos rahoitus elpymistoimien kokonaisu-

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

desta ei euromaalle riitä eikä se saa rahoitusta markkinoilta, se voi hakea lainaa EVM:stä noudattaen EVM-sopimuksen menettelyjä.

Nyt käsitellyssä oleva elpymiskokonaisuus on kertaluontoinen, poikkeuksellinen ja väliaikainen vastaus nykyiseen koronaviruksen aiheuttamaan kriisiin eikä se saa muuntua tosiasiasa pysyväksi 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 vastuuta tulee tarkastella osana koronakriisin jälkitoimien kokonaisuutta. Vastuuta arvioitaessa tulee ottaa huomioon paitsi niiden kokonaismäärä, myös niiden toteutumisen todennäköisyys ja Suomen jo antamat sitoumukset.

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

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 toimimisessa.

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 velkakestävyysvarmistamiseksi Euroopassa.

KOMISSION MUUTETTU RAHOITUSKEHYSEHDOTUS 2021—2027 (MFF+)

ELPYMISVÄLINE

Komission ehdotus elpymisvälineeksi ei sellaisenaan ole Suomen hyväksyttävissä.

Esitykseen tulee tehdä seuraavia keskeisiä muutoksia:

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

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 keston.
- 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 taivonomaisten sääntämisyjärjestyksen soveltamiseksi asiasta päätettäessä.

Suomi pitää hyvänä, että elpymisväline kytketään vihreän kehityksen ohjelmaan.

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

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

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 kilpailukykyyn vahvistamista tukevat etenkin panostukset vihreään kasvuun, digitalisaatioon ja TKI-toimintaan. Keskiössä tulee olla sisämarkkinoiden vahvistaminen.

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.

Valiokunnan kannanotot

Edellä kuvatun valtioneuvoston julkisiin neuvottelukantoihin liittyen perustuslakivaliokunta otti seuraavat kannanotot.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon merkitys EU-asioissa

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

Yleistä ehdotuksesta

Perustuslakivaliokunnan käsittelyssä ovat komission ehdotukset unionin elpymisvälineeksi. Valtiösääntöoikeudellisen 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 ehdotuksesta 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 tosiasiasa unionin käyttötarkoitussidonnaiseksi tuloksi merkittävän tosiasiasa 750 miljardin euron lainanotoon 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 ennakkolisesta 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. 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 viime kädessä vaikuttaa siihen, voidaanko koronakriisiin liittyviä järjestelyitä pitää perustuslain mukaisina. Valiokunta edellyttää, että jatkossa käsiteltäessä tällaisia EU-jäsenyyteen liittyviä ehdotuksia valtioneuvoston selvityksissä arvioidaan taloudellisia vastuuta ja riskejä kumulatiivisesti, huomioiden myös jo päätetyt ja lähiaikoina ennakoitavat, päätettäväksi tulevat asiat (PeVL 12/2020 vp, PeVL 11/2020 vp). Tämä aikaisemmin eduskunnalle annettu selvitys on päivitettävä ja täydennettävä sisältämään tämän ehdotuspaketin johdosta tulevat mahdolliset vastuut ja niiden riskisyyden. Kun komission ehdotuskokonaisuudesta annetaan eduskunnalle perustuslain 96 §:n edellyttämä U-kirjelmä, on päivitetty vastuiden ja riskien kokonaistarkastelu välttämätöntä sisällyttää sen yhteyteen.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

Oikeusperustasta ja perustuslakivaliokunnan arvioinnin lähtökohdista

Unionin on oikeusvaltion periaatteisiin sitoutuneena oikeusyhteisönä ja demokraattisena yhteisönä tarpeen tehdä perustavanlaatuiset ratkaisut oikeudellisesti kestäväällä 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 tuomioistuimien. Oikeusperustan arvioiminen on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan jossain määrin 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 ja unionin oikeudessa ei ole useiden jäsenvaltioiden valtiosääntöjen tavoin kovinkaan kehittyntä ennakkollista perustamissopimusten mukaisuuden normikontrollia.

Valtioneuvosto ei voi myöskään 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 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 täysivaltaisuu-den kannalta.

Jos unionin lainsäädäntöehdotukselle on osoitettavissa selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta unionin perussopimuksista, kysymys ei ole toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisesta merkityksessä eikä täten myöskään täysivaltaisuu-den 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 täysivaltaisuu-tta.

Perustuslakivaliokunta on finanssikriisin yhteydessä ja viimeksi käsiteltävässä koronavirukseen 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 perustamissopimukseen. Perustuslakivaliokunta 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 velvoit-

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp Eriävä mielipide

teisiin 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 tarkoitettusta 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 säätämisyjärjestyksen 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 oikeuskäytännön 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).

Finanssipoliittista sopimusta koskeva lausunto (PeVL 37/2012 vp) on nyt käsillä olevan asian kannalta sikäli hyvin merkittävä, että siinä hahmotellaan, mitä suuruusluokkaa olevat eduskunnan budjettivallan rajoitukset voisivat olla merkittävää toimivallan siirtoa ja toiseksi siksi, että pe-

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

rustuslakivaliokunta lausunto kertoo, kuinka tiivis yhteys jo valtiosääntöisesti hyväksytyyn 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 oleva komission ehdottamassa rahoituskokonaisuudessa jäsenvaltion lisävastuiden kasvaminen vastaisuudessa ilman eduskunnan myötävaikutusta ei liene lähtökohtaisesti mahdollista. 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. Komission ehdotuksen etuna on, että rahoitus toteutettaisiin unionin toimielimissä ja tavanomaisissa menettelyissä.

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 perinteisessä 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 ehdotusten ja valtioneuvoston kantojen mukaan nyt tehdyissä ehdotuksissa ei ole kyseessä 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 taloustieteellisesti toimivia. Valtiosääntöpoliittisena havaintona perustuslakivaliokunta kiinnittää tähän tarpeeseen huomiota.

Toimenpiteet tulee näin 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 toimenpiteillä tule tehdä käytännössä pysyviä muutoksia unionin keskeisiin toimintaperiaatteisiin.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

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 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 hyväksyvät 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 tarkistaa alkuperäistä komission ehdotusta vuodelta 2018 (COM (2018) 325). Komission tarkistetussa ehdotuksessa uudeksi neuvoston päätökseksi unionin omien varojen järjestelmästä (COM (2020) 445 final) omien varojen päätökseen sisällytettäisiin erillisenä ja kokonaan uutena osana 750 miljardin euron lainanotto (vuoden 2018 hinnoissa), jonka määrän komissio saisi päätösehdotuksen mukaan lainata kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta unionin nimissä. Nämä lainat olisivat käyttötarkoitukseltaan erillisenä eränä omien varojen päätöksessä käyttötarkoitukseltaan sidottua ulkoista tuloa, josta määrätään tarkemmin Euroopan unionin yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen (EU) 2018/1046 21 artiklassa. Ehdotuksen omien varojen päätökseksi kyseistä lainarahoitusta saisi käyttää vain Covid-19 kriisiin liittyviin erityisiin menoihin 500 miljardin euron edestä ja 250 miljardia jäsenvaltioille kriisinhoitoa varten annettaviin lainoihin (ehdotus omien varojen 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 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. Siten jäsenvaltion kannalta riskeihin vaikuttaa myös se todennäköisyys, jolla jäsenvaltio joutuisi tilapäisesti vastaamaan muiden jäsenmaiden velvoitteista. Valtioneuvoston mukaan on mahdotonta sanoa myös, missä Suomen velkakesävyyden raja kulkee täsmällisesti.

Käytännössä jäsenvaltion toissijainen vastuu jakautuisi samassa suhteessa kuin omien varojen maksusuudet unionille. Vastuun tarkkaa osuutta ja riskisyyttä on vaikea arvioida, koska se pitkän kestoajan vuoksi johtuu useista tulevaisuudessa epävarmoissa tapahtumista. Omien varojen järjestelmään kuuluu siis nykyisinkin periaate, että jäsenvaltion on tarvittaessa vastattava unionin omien varojen saatavilla olevista antamalla varojaan käyttöön.

Euroopan unionin omien varojen päätöksen oikeusperusta, SEUT 311 artikla, on valiokunnan käsityksen mukaan asianmukainen. Pulmallisempaan voidaan sen sijaan pitää ehdotetun elpymis-

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp Eriävä mielipide

välineen suhdetta SEUT 310 artiklan 1 kohdan sisältämään tasapainoisen budjetin periaatteen. 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 riittävyteen liittyviä riskejä. Elpymisväline ja sitä varten otettujen lainojen takaisinmaksu lienee kuitenkin toteutettavissa omien varojen ja rahoituskehysten 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, p. 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, p. 57). Näitä kaikkia rahoitusvelkoja vastaavat kuitenkin unionin saatavat tai unionin rakennus- tai käyttöomaisuus. Elvytysrahaston myötä lainanoton määrä 14-kertaistuisi. Elpymisvälineessä rahaston varojen enemmistö myönnettäisiin lisäksi komission ehdotuksen mukaan tukina, ei lainoina.

Perustuslakivaliokunta pitää komission esitystä tältä osin periaatteellisesti uuden toimintamallin avaavana ja mahdollisesti siten myös erittäin ongelmallisena SEUT 310 artiklan 1 kohdan kannalta. Lisäksi ehdotus voi olla asiallisesti ongelmallinen SEUT 125 artiklan suhteen. Unioni ottaisi yhteisvastuullista velkaa ja ryhtyisi sillä toimimaan asioissa, jotka osaksi voisivat olla jäsenvaltioiden hoidettavia. Suomen valtiosäännön näkökulmasta kyse on eduskunnan budjettivallan rajoituksesta ja sen taustalla unionin ulkoisen velkavastuun lisääntymisestä 750 miljardilla eurola.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan Suomen vastuu rajautuisi pääosin Suomen bruttokansantuulo-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 olisi noin 8,5 miljardia euroa. Nyt tehdyt esitykset lisäsivät Suomen taloudellisia vastuita merkittävästi, mutta samalla näiden vastuiden tarkkaa muotoa, määrää ja ajoittumista ei voida ennakoita.

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 lausunnossaan (PeVL 5/2011 vp), että eduskunnan vaikutusmahdollisuudet päätettäessä ERVV:n ohjelmista oli mahdollista turvata, koska valtioneuvosto antoi valtioneuvoston päätöksistä erikseen tiedonannon ohjelmista päätettäessä, ja

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

keskeiset ratkaisut tehtiin yksimielisesti. Elpymisrahaston osalta komissio päättää tuen myöntämisestä ja rahoituksen jakamisesta jäsenvaltion toimittaman suunnitelman nojalla täytäntöönpanopäätöksensä 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 määränemmistö jäsenvaltioiden edustajista. Jos enemmistöä ei löydy, asiaa käsitellään muutoksenhakukomiteassa. Komissio ei voi hyväksyä ehdotusta, jota jäsenvaltioiden määränemmistö vastustaa. Toisin kuin ERVV:ssä, Suomen vaikutusmahdollisuudet päätöksen sisältöön ovat kuitenkin pienet.

Ehdotuksen myötä syntyvien vastuiden suuruuden vuoksi kyseessä olla merkittävä eduskunnan budjettivallan rajoite, mutta se ei osana omien varojen järjestelmää sellaisenaan ja yksiomaan vielä ole välttämättä täysivaltaisuuden kannalta ongelmallinen (ks. PeVL 37/2012 vp). Ehdotus ei myöskään vielä välttämättä yksinomaan vaarana myöskään Suomen valtion kykyä vastata velvoitteistaan, mutta vastuuta on välttämätöntä arvioida osana vastuiden kokonaisuutta. Kuitenkin tähän, kuten osin yleisemminkin omiin varoihin, liittyy edellä kuvattu toissijainen valtioneuvoston 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 sopimuksen (tai aiempienkaan perussopimusten) käsittelyssä siten tullut ajankohtaiseksi hyväksyä vaikeutetussa järjestyksessä tällaista poikkeamaa perustuslaista (ks. PeVL 13/2008 vp). Unionin omien varojen päätös edellyttää myöhemmässä vaiheessa käsittelyä ja päätöksentekoa myös eduskunnassa, jolloin tulee arvioitavaksi päätöksen käsittelyjärjestys sellaisena kansainvälisenä velvoitteena, joka perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan koskee perustuslakia sekä mahdollisesti myös Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa EU:lle.

Komission ehdotuksen mukainen omien varojen päätös rajoittaisi unionin rahoituskehysten laajuuksia 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 kansainvä-

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

liselle toimielimelle päätetään kahden kolmasosan enemmistöllä. Pykälään 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, tiivydeltään, 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 arvioissa 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 rajattaisuuteen ja soveltamisalaan (PeVL 38/2001 vp, PeVL 51/2001 vp), sopimusmääräysten luonteeseen, tarkoitukseen ja aineelliseen merkitykseen yleisemminkin (PeVL 61/2002 vp, PeVL 7/2003 vp, PeVL 6/2004 vp ja PeVL 19/2010 vp). Kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa valtioiden kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähän vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan merkittäviä perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta.

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 täysivaltaisuussäätelyn 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 valtiosisäinen hyväksyminen näyttäisi vaativan perustus-

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp Eriävä mielipide

lain 94 §:n 2 momentissa tarkoitetun 2/3 määränemmistön. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kysymyksessä aikaisempaan ja myös unionisopimusten valtiosisäiseen voimaansaattamiseen nähden uudesta ja olennaista täysivaltaisuuden rajoituksesta budjettisuvereniteetin osalta ja siinä muutettaisiin unionin rahoituksen kokonaisjärjestelyn luonnetta olennaisella tavalla. Sen sijaan esimerkiksi kahden rahoituskehyskauden aikana rahoitukseltaan toteutettava tai kokonaan lainamuotoiset tukiohjelmat eivät välttämättä tarvitse tätä määränemmistöä, koska niissä pitkäaikainen rajoitus eduskunnan budjettivaltaan olisi pienempi. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on muitakin 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 oikeusperustan asianmukaisuuden varmistamista erityisesti SEUT 310 ja 311 artiklojen osalta sekä jäsenvaltioille tulevan pitkäaikaisen budjettisuvereniteetin rajoitteen rajaamista mahdollisimman vähäiseksi. Valtioneuvoston on täten varmistuttava huolellisesti ehdotuksen oikeusperustan laillisuudesta erityisesti 310 artiklan osalta.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että Suomen valtion vastuun yläraja - mukaan lukien ylitausten kattaminen - tulee määritellä laissa (PeVL 5/2011 vp). Kun elpymisrahaston puitteissa otetun velan takaisinmaksusta ja kustannusten jakosuhteista ei tiedetä muuta kuin että niistä sovitetaan 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, jonka mukaan elpymisvälineeseen tulee tehdä keskeisiä muutoksia. Valiokunta kiinnittää kuitenkin erityistä huomiota valtioneuvoston kannan sisäiseen epäjohtonmukaisuuteen. Kannassa ilmaistaan Suomen tavoittelevan keskenään ristiriitaisiakin asioita. Valtioneuvoston kannan mukaan "poikkeustilanteessaakaan 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 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 budjettisuvereniteet-

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

ti. 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 esitetyn laajuista 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 oikeansuuntaiset.

Eduskunnan budjettivallan osalta perustuslakivaliokunnan 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 näyttäisi aiheuttavan tällaista tasapainon horjumista komission, neuvoston ja parlamentin välillä. Valtioneuvoston on siten perusteltua pyrkiä rajaamaan asetuksen ongelmallisia vaikutuksia demokratian ja vastuiden selkeyden kannalta ja varmistamaan johdonmukaisesta toimeenpanosta. Myös demokraattisen legitimitietin varmistaminen asetuksen mukaisissa prosesseissa on tärkeää.

Perustuslakivaliokunta päätyi esittämään pontena, että EU:n elpymissuunnitelmaan liittyvän sääntelyn valmistelussa otetaan huomioon lausunnossa mainitut valtiosääntöoikeudelliset seikat, ja että valtioneuvoston ei tule asian käsittelyn tässä vaiheessa hyväksyä tai edistää esitetyn laajuista unionin lainanottoa ja jäsenvaltion siihen kytkeytyvää vastuuta avustusmuotoisista tukivälineistä.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 14.7.2020 (PeVP 41/2020 vp)

Perustuslakivaliokunnan käsittelyyn oli tullut valtioneuvoston U- kirjelmä U 27/2020 vp.

Valiokunta hyväksyi kannanoton:

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt nyt arvioinnin kohteena olevia komission ehdotuksia elpymisvälinekokonaisuudesta lausunnossa PeVL 16/2020 vp, jonka jälkeen valtioneuvosto on toimittanut nyt arvioitavat U-kirjelmät ja niihin liittyvät jatkokirjelmät (U 27/2020 vp, U 29/2020 vp, U 30/2020 vp, UJ 22/2020 vp) eduskunnalle.

Neuvotteluissa esitettyjä muutosehdotuksia komission ehdotuksiin ei ole saatu eduskunnan käsiteltäviksi miltään osin. Tästä syystä perustuslakivaliokunta toistaa kaiken lausunnossaan PeVL 16/2020 vp esitetyn, minkä lisäksi valiokunta toteaa seuraavaa:

Unionin on oikeusvaltioperiaatteisiin sitoutuneena oikeusyhteisönä ja demokraattisena yhteisönä tarpeen tehdä perustavanlaatuiset ratkaisut oikeudellisesti kestäväällä tavalla ja laajan demokraattisen keskustelun perusteella. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan 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 neuvot-

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

teluissa tosiasiaassa huomioidaan oikeuspalvelun esittämät korjaus- ja täydennystarpeet. Ehdotusten valtiosääntöoikeudellinen arviointi on mahdollista tehdä vasta tämän jälkeen.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että valtioneuvoston neuvottelukannat ovat yleisesti ottaen perustuslain kannalta oikeasuuntaisia (ks. myös PeVL 16/2020 vp, s. 19). Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityisesti huomiota välttämättömyyteen pyrkiä rajoittamaan unionin lainanottoa avustusmuotoisiin tukiin ja siihen liittyvää jäsenvaltion suoraa tai epäsuoraa vastuuta sekä pyrkiä turvaamaan jäsenvaltion kokonaisvastuun hallittavuus ja budjettisuvereniteetti. Valtiosäännön kannalta olennaista on rajata valtion vastuuta unionin lainanotosta ja tarkentaa jäsenvaltion toissijaisen ja väistyvän vastuun luonnetta ja jakoperustetta säädösperusteisesti ja tarkkarajaisesti.

Perustuslakivaliokunta täydentää valtiosääntöoikeudellisia arvioitaan elpymisvälinekokonaisuudesta neuvotteluprosessin edetessä uusien ehdotusten ja myöhemmin saatavien tarkempien tietojen perusteella.

ASiantuntijakuuleminen, keskeiset havainnot (tiivistelmä kirjallisista lausunnoista)

Professori Janne Salminen

Unionin omien varojen päätöksen hyväksyminen ei koske perustuslakia sen 94.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla ja näin ollen katsoo, että eduskunta voi hyväksyä päätöksen äänten enemmistöllä.

Hallituksen esitykseen sisältyy poikkeuksellisen laajat, kattavat ja huolelliset säätämisyjärjestysperustelut. käsitykseni mukaan esityksen perusteluissa on otettu perustuslakivaliokunnan asia koskeva aikaisempi lausunto ja kannanotto sekä perustuslain säännökset ja perustuslakivaliokunnan muu relevantti käytäntö. Selvitystä Euroopan unionin oikeuden asiaa koskevasta sisällöstä valtioneuvosto on osaltaan edistänyt ennen kuin asiasta on päätetty Euroopan unionissa. Asian unionioikeudellisen perustan selvittämisestä myös perustuslakivaliokunta on kantanut huolta. Euroopan unionin oikeudella on merkitystä myös asiaa nyt valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp hyödyntäminen on toki sikäli osin haasteellista, että se on annettu elpymisvälinettä koskevan E- kirjelmän johdosta tilanteessa, jossa asian valtiosääntöoikeudellinen hahmottelu valtioneuvoston puolella on vielä tekemättä.

Lausunnossa viitataan perustuslakivaliokunnan käytäntöön, että omien varojen järjestelmä vaikuttaa eduskunnan budjettivaltaan - huolimatta siitä, että on kysymys kansallisen perustuslain kannalta sellaiseen kansainväliseen velvoitteeseen rinnastuva päätös, joka edellyttää perustuslain 94.1 § mukaista käsittelyä ja eduskunnan suostumusta.

Lausunnossa todetaan, että jos ehdotus 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.

Lausunnossa arvioidaan kysymystä toimivallan siirrosta ja päättyy omana tulkintanaan siihen, että Euroopan Unionilla voi olla asianmukainen toimivalta nyt hyväksyttävänä olevan päätöksen te-

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

kemiseen ja siihen liittyvien elpymisrahastoa koskevien sekundäärioikeudellisten päätösten tekemiseen. Siinä todetaan, että jos tästä on poikkeavia käsityksiä, ne on saatettava viime kädessä Euroopan unionin oman tuomioistuimen ratkaistavaksi ja että yhdelläkään jäsenvaltion toimielimellä ei ole toimivaltaa tulkita Euroopan unionin tekemää päätöstä perussopimusten vastaiseksi. Lausunnossa todetaan, että koska Euroopan Unionilla on toimivalta tehdä nyt hyväksyttävänä oleva päätös, määritelmällisesti siinä ei voi olla kysymys sellaisesta perustuslain 94.2 §:n tarkoittamasta tilanteesta, jossa ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskisi Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille. Kysymys ei ole toimivallan siirrosta ylipäätään.

Lausunnossa arvioidaan myös kysymystä siitä, koskeeko ehdotus perustuslain 94.2 §:n tarkoittamalla tavalla perustuslakia. Lausunto toteaa, että tässä asiassa toimitaan Euroopan Unionin oikeudellisessa kehyksessä, pysyttäydytään Euroopan Unionin päätöksentekojärjestelmän puitteissa eikä siinä myöskään horjuteta unionin päätöksentekuelinten välistä tasapainoa ja näin ollen täyttää perustuslakivaliokunnan etenkin Euroopan unioniin kuuluvan talous- ja rahaliiton erinäisiä toimia valtiosääntöisesti arvioidessaan painottamia seikkoja.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Omien varojen päätöksellä on unionin perussopimuksissa selkeä ja kiistaton oikeusperusta SEUT 311 artiklan 3. kohdassa ja Euroopan atomienergiayhteisön perussopimuksen 106 A artiklassa. Omien varojen päätöksellä ei näin tapahdu perustuslain 94 §:n ja 95 §:ssä tarkoitettua toimivallan siirtoa eikä sillä päätöksen kvasikonstitutionaalisesta luonteesta huolimatta muuteta perussopimuksia. Tästä näkökulmasta omien varojen päätöksen valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa on kysymys vain vaikutusten eduskunnan budjettivallan laajuuden ja laadun arvioinnista.

Oikeudellisessa toimivaltatarkastelussa on selvää, että nyt ei olla päättämässä perussopimusten muutoksista eikä siirtämässä sellaista toimivaltaa, jota sillä (unionilla) ei aikaisemmin olisi.

Poliittisen suvereniteetin kannalta asia on moniulotteisempi. Tässä tarkastelussa voidaan esittää sekä 2/3 käsittelyjärjestyksen puolesta tai sitä vastaan puhuvia seikkoja. Oikeudellisesti ja poliittisesti kyse on juuri tähän tilanteeseen rakennetusta oikeudellisesta ja poliittisesta ratkaisusta. Oikeudellisin säännöksin on osaltaan pyritty korostamaan lisämäärärahojen ja niihin liittyvän unionin lainanotot poikkeuksellista ja tilapäistä luonnetta. Vastakkaiseen johtopäätökseen taas vie se, että unionin salliva ja merkittävästi aikaisemmasta poikkeava toimintamalli tulee periaatteessa hyväksytyksi. Se on merkittävä ennakkopäätös. Toimintamallin jatkokäyttöön on selvästi poliittisia paineita ja asiantuntija-argumentteja. Olisi unionin legitimitietin kannalta äärimmäisen tärkeää, että perustavanlaatuiset ratkaisut tehdään joko perussopimuksia muuttamalla tai niiden jäsenvaltion poliittista ja taloudellista liikkumavaraa kaventavina muuten riittävän laajapohjaisesti tarvittaessa määränemmistöllä ja laajan kansalaiskeskustelun tuloksena. Nämä seikat puoltaisivat 2/3 enemmistön vaatimista asian käsittelyltä. Tulevaisuudessakin tästä toimintamallista on päätettävä yksimielisesti. Tämä seikka siten loiventaa tilannetta ja tarkoittaa sitä, että nyt ei olle tekemässä myös tulevaisuutta poliittisesti niin sitovia ratkaisuja, että sen vuoksi perustuslain 94 §:n 2. momentin mukaista käsittelyjärjestystä olisi välttämättä noudatettava.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

Hallituksen esityksessä todetulla tavalla syntyvät vastuut ovat merkittäviä ja samoin maksuosuudet. Tämä osaltaan jossain määrin puoltaa perustuslain 94 §:n 2. momentin mukaista käsittelyjärjestyksen soveltamista. Kuitenkaan kokonaisuutena ja varsinkaan vuositasolla ne eivät vaikutuksiltaan ole niin suuria, että kansallisesti vastaavia monivuotisia sitoumuksia pidettäisiin eduskunnan budjettivallan kannalta sääätämisyjärjestykseen vaikuttavina rajoituksina. Sama pätee myös unionissa tehtyihin sitoumuksiin ja vastuiden kkarajaisuus ja jäsenmaksuosuutta lukuun ottamatta varsin epätodennäköinen realisoituminen merkitsevät, että kyseessä ei ole volyymitaan tai laadultaan niin mittava eduskunnan budjettivallan rajoite, että siitä pitäisi päättää perustuslain 94 §:n 2. momentin mukaisessa järjestyksessä.

Professori Tuomas Ojanen

Kaiken kaikkiaan voidaan olennaisimmilta osin yhtyä hallituksen esityksen perusteluissa esitettyihin käsityksiin kysymyksessä olevan päätöksen suhteesta perustuslakiin.

Olennaista huomauttamista ei muutoinkaan ole esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin tai johtopäätelmiin. Päädyn kantaan, jonka mukaan käsillä oleva omien varojen päätös ei sisällä säännöksiä, jotka koskisivat perustuslakia tai Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Käsillä oleva päätös voidaan näin ollen hyväksyä äänten enemmistöllä annetuista äänistä.

On syytä lisätä, että käsillä oleva asiakokonaisuus muuttui merkittävästi unionitasoisen jatkokäsittelyssä perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 16/2020 vp jälkeen tavalla, jota selostetaan käsillä olevassa esityksessä.

Lisäksi elpymisvälineen oikeusperustasta on valiokunnan lausunnon jälkeen saatu sellaista lisäselvitystä, jonka myötä oikeusperustaan liittyvät epäselvyydet ovat nähdäkseni oikeudellisesti arvioiden hälventyneet. Viittaan tässä erityisesti neuvoston oikeuspalvelun lausuntoon elpymisvälineestä sekä oikeuspalvelun lausuntoon.

Perustuslakivaliokunnan arvioitavana oli siis tuolloin ehdotus omien varojen päätökseksi, jonka mukaan 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 olisi saanut käyttää unionin toimintamenoihin (ehdotetun omien varojen päätöksen 3a artikla). - Elpymisväline on sittemmin merkittävästi muuttunut unionitasoisessa jatkokäsittelyssä.

On syytä lisätä, että unionitasoisessa jatkovalmistelussa on nähdäkseni riittävässä määrin huomioitu oikeuspalvelun lausunnossa esitettyjä kehittämis- ja muutostarpeita, samoin kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp lausunnossa esitettyjä täsmennystarpeita oikeusperustan ja muidenkin valiokunnan huolenaiheiden suhteen.

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,

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

so. EU-tuomioistuimien, ei ole niitä kumonnut. Myös unionin omien varojen päätökseen (ml. elpymisvälineen perustana olevat säädökset) tulee soveltaa näitä EU-oikeudellisia peruslähtökohtia sitten kun ne tulevat voimaan.

On syytä lisätä, että nähdäkseni on nyt tehty kaikki se, mitä oikeusperustan asianmukaisuuden varmistamiseksi voidaan tässä vaiheessa tehdä. Jos elpymisvälineen (tarkkaan ottaen sen perustana olevien säädösten) oikeusperusta edelleen arvioidaan kyseenalaiseksi esimerkiksi eduskunnassa, EU-oikeudellisesti ainoa kestävä tapa hakea oikeusvarmuus kysymykseen on, että Suomi nostaa EU-tuomioistuimessa SEUT 263 artiklan mukaisen kanteen, jossa se väittää, ettei elpymisvälineelle ole osoitettavissa asianmukaista oikeusperustaa perussopimuksista. Kanneperusteena siis olisi "puuttuva toimivalta" SEUT 263 artiklassa tarkoitettulla tavalla.

Joka tapauksessa on EU-oikeudellisesti selvää, ettei Suomessa ole sellaista toimielintä, jolla olisi toimivalta 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.

Professori Päivi Leino-Sandberg

Käytännössä päätökset muuttavat unionia sen toimintaa koskevien keskeisten periaatteiden osalta. Unioni ryhtyisi rahoittamaan toimintaansa velaksi. Samalla se ottaa vastuulleen turvata - ja sen jatkossa odotetaan turvaavan - heikompien jäsenvaltioidensa taloudellinen kriisinkestävyys. Vastuun järjestelmästä kantavat viime kädessä jäsenvaltiot yhteisesti, eivätkä siihen liittyvät taloudelliset vastuut ole selkeitä lyhyellä eikä pitkällä aikavälillä. Lisäksi päätös rajoittaa eduskunnan budjettivallan käyttöä vuoteen 2058 saakka.

Vaikka esimerkiksi vuotuinen budjettivaikutus tai järjestelyn muiden jäsenvaltioiden velanmaksuun liittyvät riskit olisivat suhteellisen pieniä eivätkä sellaisinaan yksin asettaisi uhatuiksi Suomen valtion mahdollisuuksia vastata niistä velvollisuuksista, joita sillä perustuslain mukaan on, kokonaisuutena arvioituna päätöstä on pidettävänä huomattavan ongelmallisena perustuslain näkökulmasta. Koska ne merkitsevät merkittävää muutosta unionin keskeisiin toimintaperiaatteisiin, katson, että valiokunnan tulisi huolella harkita myös, tulisiko päätös hyväksyä perustuslain 94 §:n 2. momentissa tarkoitettussa menettelyssä. Toisin kuin valtioneuvosto esittää, tälle on vahvat perustelut, jotka liittyvät yhtäältä järjestelyn huomattavan ongelmalliseen suhteeseen EU:n perussopimusten kanssa (erityisesti unionin rahoitusta koskevat määräykset ja SEUT 125 artiklan tavoitteet, kuten niitä on tulkittu Pringle-tuomiossa) ja toisaalta siitä aiheutuviin epävarmoihin seurauksiin, joiden vaikutukset täysvaltaisuuteen ja eduskunnan budjettivaltaan voivat olla todella merkittäviä.

Riippumatta siitä, mitä päätöksentekosääntöä eduskunnassa nyt sovelletaan omien varojen päätöksen hyväksymiseen, on huomattava, että perussopimukset sinällään jäävät muuttamatta eikä unionilla vielääkään ole niihin nojautuvaa toimivaltaa menojen kattamiseen velanotolla. Tulonsiirrot, jotka kohdistuvat jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan kuuluvien politiikkatoimien rahoittamiseen, ovat tämänkin päätöksen jälkeen yhtä lailla ongelmallisia SEUT 125 artiklan näkökulmasta. Täten nyt sovellettavan menettelyn perusteella ei ole mahdollista ennakoita (hyvinkin

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

todennäköistä) tilannetta, että eduskunta joutuu ottamaan kantaa vastaavan rahoitusmallin käyttämiseen uudelleen.

Perustuslakivaliokunnan arvioinnin kannalta keskeisin lienee kysymys siitä, onko neuvoston oikeuspalvelun näkemyksellä valtiosääntöoikeudellista arvoa. Vastaus tähän on lyhyt: lausunto ei ole valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä asiakirja.

Oikeuspalvelun tulkinnan oli tarkoitus mahdollistaa riipeä päätöksenteko ja estää EU:n tavoitteiden vastaiseksi (perustellustikin) todettu sopimukseton tila. Tämä tavoite olisi kuitenkin ollut mahdollista toteuttaa myös tavoilla, joka olisi huomioinut kansalliset valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot huomattavasti nyt toteutettavana olevaa ratkaisua paremmin. Näillä seikoilla on kuitenkin oikeuspalvelun tulkintakäytännössä huomattavan marginaalinen asema.

Neuvoston oikeuspalvelun kohdalla on merkittävä ero siinä, miten oikeudelliset asiantuntijat itse näkevät työnsä, ja miten heidän työtään kansallisen tason keskusteluissa usein kohdellaan. NOP:in jäsen kuvaa kuinka jäsenvaltioissa oikeuspalvelun näkemys nähdään usein hyvinkin auktoritatiivisena: a 'divine flash from heaven'. Oikeuspalvelun jäsenet kuitenkin korostavat, että heidän näkemyksensä on 'vain yksi näkemys', ja että EU-oikeuden tulkinnasta vastaa EU-tuomioistuimien. Käytännössä oikeuspalvelun näkemys on vaikea osoittaa vääräksi neuvottelujen aikana, ja tästä syystä oikeuspalvelu päättyy usein välittämään keskeisiä kansallisia kantoja jonkinlaisen objektiivisuuden viitan tuella.

Neuvoston oikeuspalvelu ei ole tuomioistuin, eikä väitäkään olevansa. Se ei myöskään ole valtiosääntöoikeudellinen elin, joka tuottaisi valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä asiakirjoja. Se on oikeudellinen yksikkö poliittisen toimielimen palveluksessa, ja sen tehtävänä on toteuttaa tämän agendaa. Neuvoston agenda on usein määrittelemätön ja siihen vaikuttavat joidenkin suurten jäsenvaltioiden määrittelemät tavoitteet, joilla on vaikutuksensa myös siihen, mihin oikeudelliset rajat piirretään.

EU-oikeus on usein väljää ja mahdollistaa erilaiset tulkinnat. Näiden tulkintojen tekemisessä neuvoston oikeuspalvelulla on keskeinen asema. Sen tulkinnoissa perustuslaillisilla rajoilla tai edes perussopimusten uskottavuuteen liittyvillä kysymyksillä ei ole erityistä itseisarvoa. Sinänsä tämä tuskin on 'väärin' - oikeuspalvelun edustajat tuovat avoimesti esiin, etteivät he ole EU-tuomioistuimien, eikä heidän tehtävänä ole erityisesti varjella perussopimuksia, vaan mahdollistaa EU:n päätöksenteko.

Merkityksellistä oikeudellisen riskiarvioinnin kannalta on myös EU-tuomioistuimen sangen löyhä laillisuusvalvonta - tulisiko oikeuspalvelun tulkita sopimuksia tiukemmin kuin tuomioistuimien? Tuskin. EU:n päätöksenteon realiteetit korostavat kuitenkin sitä, ettei kansallisten valtiosääntöelinten tehtävä ole EU-asioissa täysin päättynyt. Niiden tehtävänä on yhä edellyttää annetun toimivallan periaatteen kunnioittamista ja käydä tarvittaessa kriittistäkin keskustelua EU:n toiminnan valtiosääntöoikeudellisista rajoista ja osaltaan kannustaa unionia toimintatapoihin, joilla unionin perussopimusten ja toimielinten uskottavuus säilyy. 'Unionin etu' tai 'neuvoston etu' eivät ole tarkkarajaisia oikeudellisia käsitteitä, vaan poliittisia käsitteitä, joiden sisältö määrittyy EU:ssa käytävän poliittisen keskustelun kautta. Valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun kannalta tärkeää on, että 'unionin edun' ja toimenpiteiden määrittelyssä huomioidaan myös Suomen kansallisesta

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

valtiosäännöstä nousevat reunaehdot ja periaatteet, kuten esimerkiksi julkisuusperiaate, budjettivallan käyttöä koskevat periaatteet sekä ne säännöt, jotka koskevat eduskunnan osallistumista EU-asioiden valmisteluun. Jos nämä seikat koetaan jo Suomessa niin triviaaleiksi, etteivät niitä koskevat puheenvuoroelementit mahdu Brysseliin lähtiessä matkalaukkuun, kukaan muu ei niitä Suomen puolesta keskusteluun tuo. EU-politiikan laajasta hyväksyttävyydestä sekä päätöksenteon valtiosääntöoikeudellisista rajoista ja demokraattisista perusteista on tärkeä pitää huolta myös EU-päätöksenteossa.

Työelämäprofessori Vesa Vihriälä

Elpymisvälineen osalta Suomen valtion vastuisiin liittyvä riski muiden tehtävien hoidolle Suomen varma enimmäisrahoitusvastuu on ilman korkomenoja 6,6 mrd. euroa ja ulottuu ajallisesti vuodesta 2028 enintään vuoteen 2058. Tällöin vuotuinen maksuosuus on (ilman korkoja) 200—500 miljoonaa euroa lyhennysaikataulusta riippuen. Unionin mahdolliset uudet omat varat vähentävät tätä jäsenmaiden taakkaa. Tämän lisäksi jäsenmaille voi aiheutua lisärasitusta siitä, että jotkin toiset jäsenmaat eivät maksa osuuksiaan tai takaisin lainojaan silloin kuin pitäisi. Suomen osuus lainamuotoisen tuen rahoituksesta on enintään 6,1 mrd. euroa. Tällaisten tilanteiden varalta jäsenvaltiot ovat sitoutuneet maksamaan tilapäisesti enintään 2x0,6 BKTL vastaavan määrän EU:lle, jotta se selviää velvoitteistaan. Suomen tapauksessa tämä olisi 2,8 mrd. euroa vuodessa. Jäsenmaat eivät toistaiseksi ole koskaan jättäneet maksamatta jäsenmaksujaan tai velkojaan EU:lle. Vaikka ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että näin kävisi joidenkin maiden osalta tulevaisuudessa, todennäköisyyttä merkittävästä rahoitusvajauksesta on pidettävä pienenä. Riskiä pienentää se, että EU:lla on mahdollisuus pidättää jäsenmaille suoritettavista maksuista niiden maksamatta jättämiä varoja. Tämä on pureva toimenpide varsinkin budjetin nettosaajamaille, jotka myös hyötyvät eniten elpymisrahastosta. Suomen maksimivastuut elpymisrahastosta ovat pieniä suhteessa valtion kokonaisvelkoihin (noin 120 mrd. euroa) ja takausvastuisiin (noin 60 mrd. euroa), ts. elpymisrahasto ei olennaisesti muuta valtion vastuiden kokonaismäärää. Myöskään suurimmat mahdolliset tilapäiset maksuvelvoitteet komissiolle eivät ole suuria verrattuna valtion velkaantumismahdollisuuksiin. Valtio lisäsi yksin vuonna 2020 velkaa noin 20 mrd. eurolla ja uuden velan korkotaso oli negatiivinen ja yksi Euroopan alimmista. Tämän perusteella on vaikea ajatella, että elpymisrahastosta Suomen valtiolle syntyvät vastuut voisivat vaarantaa valtion mahdollisuuksia suoriutua muista velvoitteistaan, mikäli Suomi hoitaa ylipäätään julkista taloutta vastuullisella tavalla.

Elpymisrahaston potentiaalisesti merkittävä vaikutus Euroopan unionin luonteeseen liittyy EU-tason finanssipolitiikan syntymiseen. Elpymisrahasto merkitsee merkittävää EU-tason finanssipoliittista toimenpidettä kahdessa suhteessa. Yhtäältä EU velkaantuu itse voidakseen vaikuttaa koko EU:n finanssipolitiikan "viritykseen", ts. siihen, kuinka elvyttävää finanssipolitiikka koko EU-tasolla on. Toisaalta kerättyjä varoja kohdennetaan epäsymmetrisesti suhteessa jäsenmaiden rahoitusvastuisiin niin, että varoilla pyritään tukemaan elvyttävää finanssipolitiikkaa maissa, joiden omat mahdollisuudet velanotolla tukea kysyntää ovat keskimääräistä heikommat tai jotka yksinkertaisesti ovat keskimääräistä köyhempiä. Toimenpiteellä pyritään ensisijaisesti tasoittamaan suhdannetaantumien syvyydessä olevia eroja jäsenmaiden välillä ja samalla estämään suurimmissa vaikeuksissa olevia maita joutumasta akuuttiin valtionvelka- ja rahoituskriisiin, jolla olisi seurausvaikutuksia muillekin maille. Olennainen kysymys EU:n finanssipoliittisen luonteen kannalta on, jääkö toimenpide kertaluonteiseksi tai hyvin harvinaiseksi aivan poikkeuksellisiin

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

kriiseihin liittyväksi, vai johtaako se vastaavanlaiseen toimintaan enemmän tai vähemmän säännömukaisesti.

Jälkimmäisessä tapauksessa syntyy myös paine muuttaa muodollisia päätöksentekorakenteita. Nähdäkseni paine tai houkutus vastaavanlaiseen EU-velalla rahoitettavaan ja myös jäsenmaiden suhdannetilanteita tasoittavaan finanssipoliittiseen toimintaan on tulevaisuudessa suuri kahdesta syystä. Ensinäkin, euroalueen laajuiselle finanssipoliitikalle voidaan taloustieteellisen tutkimuksen valossa löytää hyviä perusteita. Kun rahapolitiikka ei voi tasata jäsenmaiden välisiä suhdanne-eroja rahaliitossa, tarvitaan tähän finanssipoliittikkaa. Jos jäsenmaan oma kyky elvyttävään finanssipoliittikkaan on rajallinen, unionin (muiden jäsenmaiden) tulonsiirroilla ja lainoilla voidaan sitä mahdollistaa. Riittävää yksimielisyyttä tällaiseen jäsenmaiden väliseen suhdannetasaukseen ei ole aiemmin syntynyt. Syy on se, että pohjoisen Euroopan maat ovat pelänneet suhdannetasauksen johtavan moraalikatkon - tukea saavien maiden haluttomuuteen parantaa taloutensa toimintaa ja erityisesti julkisen talouden kestävyyttä - minkä seurauksena tasauksesta muodostuisi yksisuuntainen tulonsiirtojärjestelmä varsinaisen koheesipolitiikan rinnalle. Eurokriisi toi poikkeuksen tähän periaatteeseen: rahoitusvaikeuksissa oleville maille myönnettiin osin EU:n budjetin kautta (ERVM) mutta pääosin sen ulkopuolella muiden jäsenvaltioiden takaa-amaa rahoitustukea. Elpymisrahaston yhteydessä jäsenmaille suuntautuva tuki poikkeaa 3 kuitenkin eurokriisin yhteydessä vaikeuksissa olleille jäsenmaille kohdennetusta tuesta kahdessa suhteessa. Tällä kertaa maksimituesta hieman yli puolet on suoria tulonsiirtoja, kun aiemmin kaikki tuki oli lainaa. Toiseksi tukeen ei liity samanlaista tiukkaa ehdollisuutta, jota eurokriisituen yhteydessä pidettiin taloudellisesti järkevänä moraalikadon hillitsemiseksi ja oikeudellisesti välttämättömänä perussopimuksen em. artiklan 125 takia. Uusi tukijärjestely merkitsee sitä, että samalla kun se tukee vaikeuksissa olevien maiden kykyä selvitä nykyisestä kriisistä ja siten vakaan talouskehityksen mahdollisuutta lähivuosina, se vaikuttaa odotukseen siitä, miten tullaan toimimaan uusissa häiriötilanteissa. Suurta tukea saavat velkaantuneet maat voivat aiempaa varmemmin odottaa samanlaisen löysäehtoisen tuen saatavuuteen myös tulevaisuudessa. Tämä vähentää maiden valmiutta toteuttaa vaikeita uudistuksia, jotka parantaisivat maiden velanhoitokykyä. Jos näin käy, tulevaisuudessa on suurempi tarve nyt syntyneen kaltaisiin finanssipoliittisiin siirtoihin jäsenmaiden kesken uusien kriisien kärjistymisen estämiseksi.

Elpymispaketin luonteiselle koko EU:n tason finanssipoliittiselle elvytykselle on syntynyt erityinen peruste myös korkotason painumisesta nollan tienoille. Rahapolitiikan elvytysmahdollisuudet ovat tässä tilanteessa vähäiset. Korkotason ennustetaan myös pysyvän matalan useita vuosia. Tämä pitää yllä painetta turvautua EU-tason finanssipoliittiseen elvytykseen myös tulevina vuosina, jos talous ajautuu koronavuosiin jälkeen nopeasti uuteen taantumaa.

Toinen syy siihen, että elpymisrahaston tapaiseen ratkaisuun on houkutus turvautua uudestaan, syntyy täysin uudesta tulkinnasta, että EU voi rahoittaa menojaan (ei vain luottoja vaan lopullisia menoja) omalla velallaan. Aiemmin oli vakiintunut tulkinta, että perussopimus, etenkin SEUT artikla 310, teki mahdottomaksi tällaisen velkaantumisen. Tulkintaan yhtyivät myös komissio ja neuvoston lakiasianpalvelu. EU-velkaantumisen mahdollisuus tässä tilanteessa muuttaa velkaantumisen mahdollisuutta koskevan kysymyksen laadullisesta kyllä/ei-asetelmasta velkaantumistarpeen tärkeyttä koskeväksi astekysymykseksi. On helppo kuvitella, että syntyy uusia - koronavuosiin lievempiä - ongelmatilanteita, joissa yhteiseen velkaan turvautuminen on helpompi ratkai-

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

su kuin pidättäytyminen rahankäytöstä, varojen uudelleen kohdentaminen tai jäsenmaksujen nostaminen.

Kun velkaantumistabu on rikottu, lisävelkaantumisesta sopiminen on jatkossa poliittisesti helpompaa. EU-velan kasvua tukee myös rahoitusmarkkinoiden tottuminen velan luomaan turvalliseen sijoituskohteeseen. Turvalliset vaatteet ovat hyödyllisiä rahoituksenvälityksessä ja niistä on ollut pulaa. Niinpä tällaisten vaateiden lisäämiselle voi olettaa syntyvän tukea rahoitusmarkkina-toimijoiden suunnasta. Monet Euroopan talouspolitiikan asiantuntijat ja päättäjät ovat tulkinneet elpymisrahastoratkaisun vaikutusta juuri tällä tavalla: kyse on askeleesta kohti EU-tason finanssipolitiikkaa, fiskaaliunionia. Menettelyn tekemistä pysyväksi ovat puoltanut mm. EKP:n pääjohtaja Christine Lagarde. Huomionarvoista on, etteivät näin ajattele vain fiskaaliunioniin perinteisesti hyvin myönteisesti suhtautuneet ekonomistit ja Etelä-Euroopan poliitikot, vaan tukea ajatukselle löytyy myös Saksan poliitikkojen joukosta. Saksan sosialidemokraattinen valtiovarainministeri Scholz on suhtautunut yhteiseen finanssipolitiikkaan myönteisesti, eikä talouskurin puolestapuhujana tunnettu entinen kristillisdemokraattinen valtiovarainministeri Wolfgang Schäublekaan pidä asiaa yhtä poissuljettuna kuin aiemmin. 4 Tämä uusi suhtautuminen ei tarkoita, että EU:lle syntyisi nopeasti rutiininomaisesti käytettävissä oleva finanssipoliittinen toimintakyky. Toistaiseksi ei ole luotu mitään uusia instituutioita eikä muodollisia toimivaltoja ole muutettu. Kaikki päätökset vaativat edelleen jäsenmaiden yksimielisyyttä. Pysyvä ja tehokkaasti toimiva EU-tason finanssipoliittinen toimintakyky edellyttää perussopimuksen muuttamista niin, että EU-tasolla on toimielin, joka pystyy päättämään velan hankinnasta ja varojen käytöstä ml. eri jäsenmaille suuntautuvista tuista ilman jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Valmius perussopimuksen muuttamiseen lienee kuitenkin pieni näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa. Uskottavin vaihtoehto lieneekin, että EU turvautuu elpymisrahastoratkaisua muistuttaviin toimiin verraten pitkään muodollisesti kertaluonteisina yksimielisyyttä edellyttävinä ratkaisuin. Kuinka usein, missä mittakaavassa ja millaisin kohdennuksin on toki täysin avoin kysymys.

Professori Kaarlo Tuori

Perustuslakivalokunta on lausunnossaan 16/2020 vp tarkastellut myös komission ehdotusta omien varojen järjestelmästä annettavaksi neuvoston päätökseksi. Lisäksi valiokunta on kokouksessaan päätöslauselmassa 13.—14.7.2020 (PeVP 51/2020 vp) todennut, että neuvoston oikeuspalvelun antama lausunto vähensi "alustavan arvion mukaan jonkin verran niitä huolia (ks. eritt. kohdat 166—176), joita valiokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp esitetään komission alkupe-
räisten ehdotusten yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa". Valiokunta kuitenkin lisäsi, että "tämä tosin riippuu siitä, miten neuvotteluissa tosiasiaa huomioidaan oikeuspalvelun esittämät korjaus- ja täydennystarpeet" ja että "ehdotusten valtiosääntöoikeudellinen arviointi on mahdollista tehdä vasta tämän jälkeen". EU-oikeudellinen toimivaltaperusta ja EU-oikeudelliset budjettiperiaatteet Perustuslakivaliokunnan tarkastelussa EU-oikeudellinen arviointi on alistettu valiokunnan käsiteltävänä olevien ehdotusten valtiosääntöoikeudelliselle kontrollille. EU-oikeudellisten säädösten ja päätösten EU-oikeudellisen perustan tarkastelu voi olla tarpeellista sen arvioimiseksi, onko kysymyksessä uusi toimivallan siirto EU:lle.

Säädösehdotusten tai päätösten tarkastelu EU-oikeudellisten yleisperiaatteiden valossa voi niin ikään olla valtiosääntöoikeudellisesti perusteltua: Suomen ei voida katsoa hyväksyneen perustamissopimusten tai niiden muutosten yhteydessä sellaista toimielinten toimivallan käyttöä, joka

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

on ristiriidassa hierarkkiselta asemaltaan perussopimukseen rinnastettavien periaatteiden kanssa. Nämä lähtökohdat perustelevat omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen arviointia sen toimivaltaperustan samoin kuin EU:n budjettioikeudellisten periaatteiden kannalta.

Tarkastelussa merkityksellisiä ovat ennen kaikkea SEUT 310 ja 311 artiklat, sellaisina kuin niitä on toimielinten käytännössä vakiintuneesti tulkittu. Omien varojen päätöksellä on selkeä toimivaltaperusta SEUT 311 artiklassa. Ongelmana kuitenkin on, voidaanko päätökseen ottaa myös määräykset komission lainanottovaltuudesta ja lainaksi otettujen varojen käyttämisestä (5 artikla). SEUT 311 artiklan mukaan omien varojen päätöksellä vahvistetaan unionin "omien varojen järjestelmää koskevat säännökset" ("provisions relating to the system of own resources of the Union"). Kuten neuvoston oikeuspalvelun lausunnossa on todettu, lainanottovaltuus liittyy kiinteästi omien varojen enimmäismäärää koskeviin säännöksiin. Myöskään artiklan 5 toimivaltaperusta ei nähdäkseni ole ongelmallinen. Ilmeistä myös on, että lainanottovaltuus olisi voitu sisällyttää SEUT 122 artiklan nojalla annettuun asetukseen elpymisvälineestä. SEUT 310 artiklasta ilmeneviä yleisiä budjettioikeudellisia periaatteita ovat tasapainoperiaate (310(1)), yhtenäisyysperiaate (310(2)) ja kurinalaisuusperiaate (310(4)).

Yleiskatteisuusperiaatteen normihierarkkinen asema on epäselvempi; nimenomaiset määräykset tästä periaatteesta sisältyvät varainhoitoasetuksen 20 artiklaan. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 16/2020 vp kiinnitettiin erityistä huomiota tasapainoperiaatteeseen. EU:n toimielimet ovat vakiintuneesti tulkinneet tasapainoperiaatetta siten, että se estää vuotuisten toimintamenojen velkarahoituksen. Lainanottoa ei kuitenkaan ole erikseen kielletty SEUT 310 artiklassa tai muuallakaan perussopimuksissa. Sen sijaan EU:n varainhoitoasetuksessa on määräys, joka kieltää lainan ottamisen "talousarvion puitteissa" (17 artikla). Omien varojen päätökseen sisältyvällä valtuudella otettavaa lainaa ei kuitenkaan merkitä talousarvioon, eikä kysymyksessä siten ole lainan ottaminen "talousarvion puitteissa".

Elpymisvälineasetuksessa lainaksi otetuista varoista menoihin kohdennettava osuus on määritetty ulkoisiksi käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloiksi, joita ei merkitä talousarvioon. Tällaisten tulojen jättämistä talousarvion ulkopuolelle on pidetty mahdollisena sen 311 artiklassa olevan määräyksen vuoksi, jonka mukaan "talousarvio rahoitetaan kokonaisuudessaan unionin omin varoin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muita tuloja". Kuten hallituksen esityksessä on todettu, varainhoitoasetuksen 17 artiklan ei ole katsottu estävän "unionia turvautumasta lainoihin, kun kyse on toimista, jotka eivät ole omiaan horjuttamaan talousarvion tasapainoa ja joiden osalta on olemassa riittävät takuut syntyneiden velkojen kattamiseksi". Omien varojen päätöksen määräyksillä pyritään luomaan tällaiset takeet myös niiltä osin kuin elvytysvälineen varoja myönnetään avustuksina.

Tasapainoperiaatteen tulkinta, jonka mukaan lainavarat voidaan määritellä ulkoisiksi käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloiksi ja jättää talousarvion ulkopuolelle, on jännitteisessä suhteessa talousarvion yhtenäisyysperiaatteeseen. Tästä periaatteesta, jolla suojataan talousarviosta päättävien toimielinten toimivaltaa, on erikseen säädetty SEUT 310(1) artiklassa ("Kaikki unionin tulot ja menot arvioidaan kutakin varainhoitovuotta varten ja otetaan talousarvioon.") Kuten neuvoston oikeuspalvelun lausunnossa on todettu, toimintamenojen rahoittaminen talousarvion ulkopuolelle jätettävillä lainavaroilla ei saa muodostua yleiseksi käytännöksi eikä uhata näin talousarvion keskeistä asemaa. Erityisesti silloin kun komissiolle myönnetään merkittävä

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

lainanottovaltuus, kysymys voi olla ainoastaan poikkeuksellisesta ja tilapäisestä järjestelystä, jolle on osoitettavissa erityinen perustelu.

Lainavaroilla rahoitettavan elpymisvälineen oikeusperusta on SEUT 122 artiklassa, mikä täyttää poikkeuksellisuuden ja tilapäisyyden vaatimuksen. Järjestelyä perustelee tämän artiklan ilmentämä solidaarisuusperiaate, johon myös neuvoston lausunnossa viitataan. Puutteena on pidettävä, että hallituksen esityksen EU-oikeudellisessa tarkastelussa tämän keskeisen periaatteen merkitys on sivuutettu.

Lausunnossaan 16/2020 vp perustuslakivaliokunta arvosteli tarkasteltavanaan ollutta ehdotusta siitä, että jäsenvaltioiden vastuita ei ollut määritelty riittävän tarkkarajaisesti. Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, neuvoston hyväksymässä päätöksessä ei tätä ongelmaa enää ole. Hallituksen esityksessä on selostettu Suomelle avustuksiin käytettävän velan takaisinmaksusta aiheutuva maksuosuuden määrä; Suomen laskennallinen vastuu velkatuesta, jonka takaisinmaksun jäsenvaltiot laiminlöisivät; sekä niiden mahdollisten lisämaksujen määrä, joita Suomen maksettavaksi voisi tulla jonkin muun jäsenvaltion laiminlyötyä maksuvelvollisuutensa. Hallituksen esityksessä on yksilöity kaikkien näiden maksuosuuksien enimmäismäärä. Vastuiden enimmäismäärät ovat merkittäviä, kuten myös hallituksen esityksessä todetaan. Hallituksen esityksessä todetaan niin ikään, että muiden jäsenvaltioiden laiminlyönneistä velkojen tai maksuosuuksien suorittamisessa seuraavien vastuiden realisoitumisen riski on vähäinen. Minulla ei ole syytä kiistää hallituksen esityksen loppuarviota, jonka mukaan omien varojen päätökseen liittyviä vastuita ei voida pitää eduskunnan budjettisuvereniteetin kannalta valtiosääntöisesti ongelmallisina. Eduskunta on EU:n liittymissopimuksen ja viimeksi Lissabonin sopimuksen hyväksyessään myös hyväksynyt EU:n rahoitusjärjestelmän, johon omien varojen järjestelmä jäsenvaltioille asetettavine 4 maksuvelvollisuuksineen olennaisena osana kuuluu. Tässä suhteessa nyt käsiteltävään päätökseen ei liity uuden toimivallan siirtämistä EU:lle.

Kuten edellä olen todennut, komissiolle myönnettävän lainanottovaltuuden voidaan myös katsoa koskevan sillä tavoin omien varojen järjestelmää, että tätä koskevat säännökset on voitu ottaa päätökseen ja että päätös näiltäkin osin perustuu SEUT 311 artiklalla luotuun toimivaltaan. Kuitenkin nyt omaksuttua järjestelyä, jossa omien varojen päätöksellä annettuun valtuutukseen perustuvia lainavaroja käsitellään talousarvion ulkopuolelle jätettävänä ulkoisina, toimintamenojen kaltaisiin avustuksiin sidottuina tuloina ja jossa komission ottaman lainan takaisinmaksu rahoitetaan näiltä osin talousarviosta jäsenvaltioiden korotetuilla maksuosuuksilla, voidaan pitää sellaisena uutena toimintamenojen rahoitusjärjestelynä, joka yleistyessään uhkasi talousarviolle perussopimuksessa osoitettua asemaa ja johon Suomen ei voitaisi katsoa antaneen liittymissopimuksen tai myöhempien sopimusmuutosten käsittelyssä suostumustaan.

Kun nyt kysymyksessä kuitenkin on yksittäinen poikkeuksellinen ja väliaikainen järjestely, jota perustelee EU-oikeudellinen solidaarisuusperiaate, sitä ei nähdäkseni voida pitää ainakaan sellaisena merkittävänä toimivallan siirtona Euroopan Unionille, joka edellyttäisi perustuslain 95.2 §:n (94.2 §) nojalla määränemmistöä. Sen sijaan nyt käsiteltävänä olevaa järjestelyä ei mielestäni voida pitää sellaisena askeleena jäsenvaltioiden yhteisvastuullisen velkarahoituksen suuntaan, joka olisi ongelmallinen SEUT 125 artiklan sisältämän kiellon kannalta. EU:n ei myöskään voida katsoa ottavan itselleen SEUT 122 artiklaan perustuvilla avustuksilla sellaista talous- ja finanssi-poliittista toimivaltaa, jota sille ei perussopimusten nojalla kuulu.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

Oikeustieteen tohtori Allan Rosas

Voin pitkälti yhtyä neuvoston oikeudellisen yksikön (englanniksi "Legal Service") elpymispaketia koskevaan kannanottoon viime kesäkuulta. Lausunto on poikkeuksellisen laaja ja perusteellinen. Tiedossani ei ole, että yksikkö olisi aikaisemmin antanut lainanottomahdollisuudesta tästä kannanotosta poikkeavia kannanottoja. Kannanotto on poikkeuksellisesti annettu julkisuuteen.

EU-tuomioistuin on asiassa Ruotsi ja Turco v. neuvosto katsonut, että asiakirjajulkisuutta koskevassa asetuksessa N:o 1049/2001 "asetetaan lähtökohtaisesti velvollisuus ilmaista neuvoston oikeudellisen yksikön lainsäädäntömenettelyitä koskevien lausuntojen sisältämät tiedot". Mainitun asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan toimielimet eivät kuitenkaan anna tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi "tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suojaa".

EU-tuomioistuin on katsonut, että säännöksen tarkoituksena on suojata toimielimen intressiä "pyytää oikeudellista neuvonantoa ja saada rehellisiä, objektiivisia ja kattavia lausuntoja".³⁰ Silti nimenomaan lainsäädäntömenettelyn osalta tuomioistuin päätyi edellä mainittuun julkisuutta puoltavaan pääperiaatteeseen. Sen mukaan "avoimuus vahvistaa demokratiaa tarjoamalla kansalaisille mahdollisuuden valvoa kaikkia tietoja, jotka muodostavat lainsäädäntötoimen perustan". Asiassa Turco annetussa tuomioissa lähdetään siis siitä, että neuvoston oikeudellisen yksikön lausuntojen tulee olla "rehellisiä, objektiivisia ja kattavia". Asiassa neuvosto vetosi myös yksikön "riippumattomuuden" vaatimukseen. Nämä tavoitteet heijastuvat myös neuvoston pääsihteeristön asiakirjoihin. SEUT 240 artiklan 2 kohdan mukaan neuvostoa avustaa pääsihteeristö, jonka organisaatiosta neuvosto päättää yksinkertaisella enemmistöllä. Oikeudellisella yksiköllä on neuvoston pääsihteeristön pääosastoihin verrattava asema. Neuvoston työjärjestyksessä viitataan yksikön rooliin lainsäädännön valmistelun laadun turvaamisessa. Työjärjestystä täydentävät pääsihteeristön laatimat kommentit työjärjestykseen. Siinäkin viitataan yksikön tehtävään sen varmistamiseksi, että neuvoston säädökset ovat laillisia ja hyvin laadittuja. Lisäksi todetaan, että yksiköllä on oikeus ja velvollisuus esittää kantansa suullisesti tai kirjallisesti niin työryhmä- ja komiteatasolla kuin Coreperissa ja neuvostossa "aina kun katsoo sen olevan tarpeen". Yksikkö "antaa täysin riippumattomia lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä joko neuvoston pyynnöstä tai omasta aloitteestaan". Sillä on samat tehtävät Eurooppa-neuvoston suhteen. Vastaava tehtävänkuvaus sisältyy myös neuvoston oikeudellisen yksikön toimintakertomukseen sisältyvään tehtävämäärittelyyn ("mission statement").³⁵ 22.

Vaikka se ei luonnollisestikaan ole riippumaton tuomioistuin tai muu neuvostosta täysin irrallaan oleva itsenäinen kontrollielin, sen kannanmuodostus tapahtuu itsenäisesti ja sen virkamiesten työskentelyä leimaa korkea ammattitaito ja ammatillinen ylpeys asemastaan. Yksikön ja sen lakimiesvirkamiesten intressissä on, että neuvoston hyväksymiin säädöksiin ei tule säännöksiä, jotka myöhemmin kumottaisiin EU-tuomioistuimen toimesta. Yksikön antamien lausuntojen arvo riippuu viime kädessä niiden sisällöstä eikä niinkään yksikön muodollisesta asemasta.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Euroopan unionin omia varoja koskevat päätökset tehdään Euroopan unionin perustamissopimuksen 311 artiklan 3 kohdan ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 a artiklan nojalla. Neuvosto hyväksyy erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja Euroopan parlamenttia kuultuaan yksimielisesti päätöksen, jossa vahvistetaan unionin omien varojen järjestelmää koskevat säännökset. Päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

(2) Nyt käsillä oleva neuvoston päätös (Neuvoston päätös (EU, Euratom) 2020/2053 Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä ja päätöksen 2014/335/EU, Euratom kumoamisesta) hyväksyttiin 14.12.2020. Kyseinen Euroopan unionin neuvoston päätös on hyväksyttävä jäsenvaltioissa. Se tulee voimaan viimeisen kansallista hyväksymistä koskevan tiedonannon vastaanottamista seuraavan ensimmäisen kuukauden ensimmäisenä päivänä. Tarkoitus on soveltaa neuvoston päätöstä taannehtivasti 1.1.2021 lukien.

(3) Omien varojen päätöksen mukaan komissiolle annetaan poikkeuksellisesti valtuudet ottaa unionin puolesta pääomamarkkinoilta väliaikaisesti enintään 750 miljardia euroa lainaa, josta käytetään kattamaan enintään 390 miljardin euron suuruiset avustukset jäsenvaltioille sekä enintään 360 miljardin euron suuruiset lainat.

(4) 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).

(5) Omien varojen päätös koskee ensisijaisesti eduskunnalle perustuslain 3 §:n 1 momentissa ja tarkemmin perustuslain 7 luvussa säädetyn valtionaloudellisen vallan piiriin kuuluvia asioita. Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut (PeVL 7/1995 vp) hallituksen esitystä yhteisöjen omista varoista annetun neuvoston päätöksen (94/728/EY, Euratom) hyväksymisestä (HE 32/1995 vp). Valiokunnan mukaan päätöksen hyväksyminen sitoo eduskunnan budjettivaltaa, mikä johdosta se oli käsiteltävä tuolloisen valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentissa säädettyssä järjestyksessä yksinkertaisella äänten enemmistöllä.

(6) Myös nyt kyse on velvoitteesta, joka koskee eduskunnan budjettivaltaa ja edellyttää jo siten perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan suostumusta. Omien varojen päätös on hallituksen esityksen pohjalta hyväksyttävä perustuslain 94 §:n mukaisesti eduskunnassa (ks. myös esim. HE 248/2014 vp, PeVL 16/2020 vp). Erillistä valtiosisäistä voimaansaattamista perustuslain 95 §:n mukaisesti ei vaadita.

(7) Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee pe-

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

rustuslakia 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.

(8) Perustuslain 94 §:n 2 momentin säännöstä tarkistettiin vuonna 2010. Hallituksen esityksen mukaan kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä tai sen irtisanomisesta päätetään pääsääntöisesti eduskunnassa tavallisella ääntenemmistöllä ja velvoitteen valtiosisäisestä voimaansaattamisesta tavallisella lailla myös tavallisella enemmistöllä (HE 60/2010 vp, s. 44/I). Vuonna 2012 voimaan tulleella muutoksella tarkistettuihin säännöksiin on kirjattu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö perustuslain 1 §:n tarkoittamasta täysivaltaisuudesta (ks. myös PeVL 16/2020 vp, s. 17).

(9) Perustuslakivaliokunnan on nyt käsillä olevan asian osalta arvioitava, onko hallituksen esityksen mukainen ehdotus omien varojen päätöksen hyväksymisestä hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Arvio koskee nyt käsillä olevassa tilanteessa sitä, koskeeko ehdotus Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille tai koskeeko ehdotus perustuslakia.

(10) Perustuslakivaliokunta on antanut asiassa aiemmin E-kirjelmän perusteella lausunnon PeVL 16/2020 vp. Lisäksi perustuslakivaliokunta on kirjelmän U 27/2020 vp johdosta 14.7.2020 hyväksynyt pöytäkirjaan merkityn kannanoton PeVP 51/2020 vp.

(11) Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossa PeVL 16/2020 vp, että omien varojen päätös edellyttää myöhemmässä vaiheessa käsittelyä ja päätöksentekoa myös eduskunnassa, jolloin tulee arviotavaksi 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. Valiokunta painotti tuolloin, että käsittelyjärjestyksen arviointi tulee ajankohtaiseksi omien varojen päätöstä koskevilta osin, ja voidaan lopullisesti tehdä vasta, kun omien varojen päätöstä koskeva neuvottelutulos on saavutettu ja neuvoston päätös on saatettu kansallisesti hyväksyttäväksi hallituksen esityksellä.

(13) Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVP 51/2020 vp), että neuvoston oikeuspalvelun antama lausunto vähensi alustavan arvion mukaan jonkin verran niitä huolia, joita valiokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp esitetään komission alkuperäisten ehdotusten yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa. Valiokunnan mukaan tämä tosin riippuu siitä, miten neuvotteluissa tosiasiassa huomioidaan oikeuspalvelun esittämät korjaus- ja täydennystarpeet. Valiokunta painotti, että ehdotusten valtiosääntöoikeudellinen arviointi on mahdollista tehdä vasta tämän jälkeen.

(14) Valiokunnan mielestä nyt arviotavan ehdotuksen taustalla oleva sääntely on jonkin verran muuttunut oikeuspalvelun lausunnon johdosta. Omien varojen päätöksestä on muutettu ja täsmennetty komission muutetun ehdotuksen 3 b artiklan säännöksiä, jotka on otettu päätöksen 5 artiklaan. Komission muutetun ehdotuksen 6(4) artiklan tarkoittamaa asiaa ts. käteisvarojen käyttöön asettamista koskevat säännökset on otettu neuvoston päätöksen 9 artiklan 4—9 kohtaan. Edellä kohdassa 12) kuvatulla tavalla neuvoston eli jäsenvaltioiden oikeuspalvelu pitää ehdotettua omien varojen kokonaisuutta aikaisemmasta olennaisesti poikkeavana, mutta kertomillaan

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

perusteilla - kunhan sen edellyttämät korjaus- ja täydennystoimenpiteet huomioidaan - perussopimusten mukaisina huolimatta siitä, että omien varojen päätös mahdollistaa komissiolle merkittävän lainanoton unionille ja tästä enintään 750 miljardin euron lainasta enintään 390 miljardin euron käyttämisen avustuksina jäsenmaille.

Omien varojen päätöksen oikeusperusta ja suhde Euroopan unionin budjettiperiaatteisiin

(15) Perustuslakivaliokunnan mukaan on sinänsä ollut selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6), eikä suomalaisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42). Viimekätinen toimivalta EU-oikeuden tulkintaan kuuluu sinänsä Euroopan unionin tuomioistuimelle (PeVL 14/2018 vp, s. 15).

(16) Euroopan unionin oikeusjärjestyksen keskeisiin piirteisiin kuuluu unionin oikeuden dynaaminen ja teleologinen tulkinta. Perustuslakivaliokunta painottaa, että dynaamisen tulkinnan kautta tapahtuvilla muutoksilla on kuitenkin rajansa. Myös EU-tuomioistuimen mukaan säännöstä on tulkittava mahdollisuuksien mukaan tavalla, joka ei aseta sen pätevyyttä kyseenalaiseksi (ks. asia C-403/99, kohta 37). Tulkinnan tulee pysyä oikeusjärjestyksen systemaattisen kokonaisuuden puitteissa eikä pelkästään tulkinnan avulla voida muuttaa oikeudellisen kokonaisuuden luonnetta kokonaan muuksi. Valiokunta on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota tilanteisiin, joissa unionin lainsäädäntöön otetaan uusia ja perussopimuksia venyttäviä tai kokonaan uusia ulottuvuuksia avaavia tulkintoja (ks. PeVL 16/2020 vp, s. 18 ja siinä viitattu käytäntö sekä PeVL 10/2019 vp, PeVL 38/2018 vp, PeVL 28/2013 vp, PeVL 49/2010 vp).

(17) Perustuslakivaliokunta painottaa, että Euroopan unioni ei ole liittovaltio. Unionin jäsenvaltiot ovat viime kädessä vastuussa perussopimuksista ja näiden muuttamisesta. Vastaavasti omien varojen päätös hyväksytään jäsenvaltioissa niiden omien valtiosääntöisten menettelyiden mukaisesti, Suomessa perustuslain 94 §:n mukaisesti. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus arvioida esimerkiksi nyt käsillä olevassa unionin oikeudenkin mukaan jäsenvaltiolle kuuluvassa poliittisessa ratkaisutilanteessa oman oikeusjärjestelmänsä kannalta kysymystä unionin toimivallan rajojen vaikutuksesta.

(18) Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota näihin seikkoihin jo asiasta aiemmin antamassaan lausunnossa PeVL 16/2020 vp. Valiokunnan käytännössä on myös vaadittu valtioneuvostolta vakavan huomion kiinnittämistä ehdotusten oikeusperustan asianmukaisuuden varmistamiseen (ks. esim. 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 erityisen kehittyntä ennakkollista perustamissopimusten mukaisuuden normikontrollia.

(19) Suomen hallituksen pyynnöstä annettu Neuvoston oikeuspalvelun eli jäsenvaltioiden oikeuspalvelun lausunto on oikeusperustan asianmukaisuuden arvioinnissa tästä syystä merkityksellinen. Täydellinen oikeusvarmuus voidaan saavuttaa vain Euroopan Unionin tuomioistuimen ratkaisulla, jälkikäteen. Suomen on kuitenkin oman valtiosääntönsä perustalta kyettävä asiassa pää-

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

töksentekoon ennen tätä lopullisen oikeusvarmuuden tuomaa ratkaisua. Euroopan unionin neuvoston oikeuspalvelu on antanut lausuntonsa elpymisvälineen unionioikeuden mukaisuudesta. Lausunnossa esitetyn näkemyksen mukaan elpymisväline on tietyt reunaehdot täyttäessään Euroopan unionin oikeuden mukainen. Oikeuspalvelun antaman lausunnon sisältöä on selostettu eduskunnalle toimitetussa jatkokirjelmässä UJ 20/2020 vp.

(20) Perustuslakivaliokunta painotti lausunnossa PeVL 16/2020 vp, että jos EU-säädökselle ehdotettua oikeusperustaa ei voida pitää oikeudellisesti riittävänä, ehdotuksen perustuslaillisen arvioinnin kysymyksenasettelu muuttuu (ks. myös esim. PeVL 12/2018 vp). Tällöin voivat tulla arvioitaviksi ylipäänsä valtioneuvoston päätöksentekomahdollisuudet EU-asiassa ja mahdollisesti myös perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitettun toimivallan siirron merkittävyys Suomen täysivaltaisuuden kannalta.

(21) Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossa PeVL 16/2020 vp, että Euroopan unionin omien varojen päätöksen oikeusperusta, SEUT 311 artikla, on asianmukainen. Valiokunta toistaa tämän näkemyksen.

(22) Valiokunnan mielestä pulmallisempaa voitiin pitää ehdotetun elpymisvälineen suhdetta SEUT 310 artiklan 1 kohdan sisältämään tasapainoisen budjetin periaatteeseen, jonka on tulkittu estävän Euroopan unionia rahoittamasta toimintaansa ottamalla lainaa. Valiokunta viittasi siihen, että komission ehdotuksessa ei tarkasteltu budjetin tasapainoperiaatetta, joskin siinä mainittiin SEUT 310 artiklan 4 kohdan mukainen vaatimus unionin toiminnan rahoittamisesta omien varojen ja SEUT 312 artiklassa tarkoitettujen monivuotisten rahoituskehysten puitteissa. Komission esityksessä ei myöskään arvioitu omien varojen pitävyyteen ja rahoituskehysten riittävyyteen liittyviä riskejä. Valiokunta arvioi, että elpymisväline ja sitä varten otettujen lainojen takaisinmaksu lienee kuitenkin toteutettavissa omien varojen ja rahoituskehysten puitteissa. Valiokunta toistaa tämän näkemyksen.

(23) Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan 16/2020 huomiota myös siihen, että unioni on aikaisemminkin ottanut lainaa, ja unionin kirjanpidossa on ollut velaksi merkittäviä vastuita aikaisemminkin. Unionin aikaisempia rahoitusvelkoja vastaavat kuitenkin unionin saatavat tai unionin rakennus- tai käyttöomaisuus. Valiokunta korosti, että 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.

(24) Perustuslakivaliokunnan mielestä lainojen ottaminen pääomamarkkinoilta lainojen antamista varten ei ole erityisen ongelmallista.

(25) Sen sijaan pääomamarkkinoilta lainan ottaminen unionin nimissä avustuksina annettavia menoja varten on uusi toimintatapa, ja tähän osoitetaan 390 mrd euroa (vuoden 2018 hinnoissa). Aikaisempi pääsääntö siitä, että unioni ei käytä pääomamarkkinoilta saatuja varoja toimintamenojen rahoittamiseen sisältyy omien varojen päätöksen 4 artiklaan. Poikkeus aikaisempaan käytäntöön sisältyy 5 artiklan sääntelyyn poikkeuksellisista ja väliaikaisista lisämäärärahoista covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

(26) Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan 16/2020 komission esitystä tältä osin periaatteellisesti uuden toimintamallin avaavana ja siten myös erittäin ongelmallisena SEUT 310 artiklan 1 kohdan kannalta. Lisäksi ehdotus vaikutti valiokunnan mukaan olevan asiallisesti ongelmallinen SEUT 125 artiklan suhteen, sillä unioni ottaisi käytännössä yhteisvastuullisia piirteitä sisältävää velkaa ja ryhtyisi sillä toimimaan asioissa, jotka perussopimusten mukaan kuuluvat jäsenvaltioiden vastuulle. Valiokunta kiinnittää nyt huomiota siihen, että vaikka lainanottoa ei sinänsä ole erikseen kielletty artiklassa tai muuallakaan perussopimuksissa, EU:n annetun toimivallan periaatteen mukaan EU voi toimia vain jäsenvaltioiden sille perussopimuksilla antaman toimivallan mukaisesti saavuttaakseen niissä määritetyt tavoitteet. Sellainen toimivalta, jota ei anneta EU:lle perussopimuksissa, pysyy jäsenvaltioilla.

(27) SEUT 310 artiklasta ilmeneviä yleisiä budjettioikeudellisia periaatteita ovat tasapainoperiaate, yhtenäisyysperiaate ja kurinalaisuusperiaate. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan unionin toimielimet ovat vakiintuneesti tulkinneet tasapainoperiaatetta siten, että se estää vuotuisten toimintamenojen velkarahoituksen. EU:n varainhoitoasetuksessa on määräys, joka kieltää lainan ottamisen "talousarvion puitteissa" (17 artikla). Omien varojen päätökseen sisältyvällä valtuudella otettavaa lainaa ei kuitenkaan merkitä talousarvioon, eikä kysymyksessä siten ole lainan ottaminen "talousarvion puitteissa". Elpymisvälineasetuksessa lainaksi otetuista varoista menoihin kohdennettava osuus on määritelty ulkoiseksi käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloiksi, joita ei merkitä talousarvioon. Tasapainoperiaatteen tulkinta, jonka mukaan lainavarat voidaan määritellä ulkoiseksi käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloiksi ja jättää talousarvion ulkopuolelle, on jännitteisessä suhteessa talousarvion yhtenäisyysperiaatteeseen. Valiokunnan mielestä epäselvää siten ei ole, etteikö unioni elpymispaketin avulla tosiasiaassa tasapainottaisi EU-budjettia velalla. Valiokunnan käsityksen mukaan SEUT 310 artiklassa säädetyn tarkoituksena on kuitenkin ollut estää juuri nyt arvioitavan kaltainen velanotto normaalioloissa.

(28) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 122 artiklan 1 kohdan mukaan neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä erityisesti, jos ilmenee suuria vaikeuksia tiettyjen tuotteiden saatavuudessa, ennen kaikkea energia-alalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta muiden perussopimuksissa määrättyjen menettelyjen soveltamista. Artiklan 2 kohdan mukaan jos luonnonkatastrofit tai poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ovat aiheuttaneet tuolle jäsenvaltiolle vaikeuksia tai vakavasti uhkaavat aiheuttaa sille suuria vaikeuksia, neuvosto voi komission ehdotuksesta tietyin edellytyksin myöntää kyseiselle jäsenvaltiolle unionin taloudellista apua. Neuvoston puheenjohtaja antaa Euroopan parlamentille tiedon tehdystä päätöksestä.

(29) Oikeuspalvelun lausunnon mukaan SEUT 122 artikla on asianmukaisesti valittu oikeusperusta ehdotukselle elpymisvälineen perustamiseksi. Oikeuspalvelu katsoo, että nyt oikeusperustana sovellettavaksi tulee artiklan 1 kohta, jonka mukaan neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä, vastauksena jäsenvaltioille ilmenneisiin suuriin vaikeuksiin. Oikeuspalvelu kuitenkin korostaa, että 1 kohtaa on luettava yhdessä yhtenä kokonaisuutena artiklan 2 kohdan kanssa, joka viittaa odottamattomiin ja jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella oleviin tapahtumiin.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

(30) Oikeuspalvelu muistuttaa, että artiklassa ei luetella tyhjentävästi käytettävissä olevia toimenpiteitä. Neuvostolla on näin ollen asiassa laaja harkintavalta. Sitä kuitenkin rajoittavat seuraavat edellytykset. Tilanteen on oltava kiireellinen ja vaikeuksien vakavia. Toteutettavien toimenpiteiden on puolestaan oltava poikkeuksellisia, väliaikaisia ja oikeassa suhteessa tilanteen vakavuuteen. Lisäksi toimenpiteiden on oltava luonteeltaan taloudellisia, koska SEUT 122 artikla kuuluu talouspolitiikan alaan. Oikeuspalvelu tulee johtopäätökseen, että nämä edellytykset täyttyvät. Ne tulevat myös hyvin perustelluiksi elpymisvälineen perustamista koskevan ehdotuksen seitsemässä ensimmäisessä perustelukappaleessa sekä 1 ja 2 artiklassa. Kyseessä on kertaluonteinen ja väliaikaisesti käyttöön otettava hätäapuväline, joka on tarkoitettu yksinomaan kriisi- ja elvytystoimiin. Myös ehdotuksen 4 artikla on tässä mielessä merkityksellinen. Siinä säädetään määrärajoista, joiden mukaan elpymisvälineestä saatava tuki on jäsenvaltioiden käytettävissä vain vuoden 2024 loppuun saakka.

(31) Elpymisväline pannaan täytäntöön unionin sektorikohtaisten ohjelmien ja välineiden kautta. Oikeuspalvelu ohjeistaa näitä koskevien säädösehdotusten jatkovalmistelussa vielä varmistamaan, että jokaisen ohjelman ja välineen varat todella kohdennetaan ja käytetään vain pandemian taloudellisista vaikutuksista johtuviin tarpeisiin.

(32) SEUT 125 artiklan 1 kohdan mukaan unioni ei ole vastuussa eikä ota vastatakseen sitoumuksista, joita jäsenvaltioiden keskushallinnoilla, alueellisilla, paikallisilla tai muilla viranomaisilla, muilla julkisoikeudellisilla laitoksilla tai julkisilla yrityksillä on, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta vastavuoroisten taloudellisten takuiden antamista tietyn hankkeen yhteiseksi toteuttamiseksi. Jäsenvaltio ei ole vastuussa eikä ota vastatakseen sitoumuksista, joita toisen jäsenvaltion keskushallinnoilla, alueellisilla, paikallisilla tai muilla viranomaisilla, muilla julkisoikeudellisilla laitoksilla tai julkisilla yrityksillä on, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta vastavuoroisten taloudellisten takuiden antamista tietyn hankkeen yhteiseksi toteuttamiseksi. Oikeuspalvelun mukaan komission ehdotukset eivät ole SEUT 125 artiklan vastaisia. Oikeuspalvelun mukaan kyseisen kiellon tarkoituksena on taata, että markkinoiden logiikka yhä koskee jäsenvaltioita ja että ne noudattavat tervettä finanssipolitiikkaa. Ehdotukset ovat näiden edellytysten mukaisia. Tarkoituksena ei ole korvata tai täydentää jäsenvaltioiden markkinoilta hankkimaa rahoitusta unionin rahoituksella, eikä ottaa vastattavaksi toisten jäsenvaltioiden sitoumuksia.

(33) Oikeuspalvelu katsoo, että unionin omien varojen järjestelmässä jäsenvaltioiden vastuu ei ole koskaan yhteisvastuullista. Se on aina yksittäistä. Jäsenvaltioiden kontribuutiot on määritelty pro rata ja ne vastaavat vain omasta osuudestaan unionille tehdyistä sitoumuksista.

(34) Oikeuspalvelu huomauttaa, että EU:n perussopimusten oikeusperustojen välillä ei ole hierarkiaa. Ne ovat keskenään tasavertaisia ja yhteensopivia. EU:n eri politiikkojen, kuten koheesio-politiikan, rahoittaminen unionin ohjelmien kautta ei ole ristiriidassa SEUT 125 artiklan kanssa. Oikeuspalvelu tulee johtopäätökseen, että ehdotukset eivät varsinaisesti edes kuulu SEUT 125 artiklan soveltamisalaan.

(35) Lisäksi oikeuspalvelu kiinnittää huomiota siihen, että kokonaistilanne ja nyt käsiteltävät ehdotukset ovat luonteeltaan perusteellisesti erilaiset verrattuna EVM-sopimukseen ja unionin tuomioistuimen siitä asiassa Pringle (C-370/12) antamaan tuomioon. Oikeuspalvelu ei siis edellytä ehdotuksilta asian Pringle mukaista tiukkaa ehdollisuutta.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

(36) SEUT 310 artiklan 1 kohdan mukaan kaikki unionin tulot ja menot arvioidaan kutakin varainhoitovuotta varten ja otetaan talousarvioon. Perustuslakivaliokunnan lausunnon 16/2020 jälkeen tullessa lausunnossaan neuvoston oikeuspalvelu katsoo, että ehdotukset ovat SEUT 310 artiklan ja siinä edellytetyn tasapainoisen budjetin periaatteen mukaisia. Lausunnossa todetaan erikseen, että EU:n perussopimukset eivät kiellä tai salli unionin velanottoa. Perussopimusten määräyksistä syntyvät budjettitasapainon ja budjettikurin vaatimukset ovat keskeisiä periaatteita nyt ehdotettua elpymiskokonaisuutta arvioitaessa.

(37) Oikeuspalvelun lausunnossa todetaan, että unionin ottolainaus vastaavan antolainauksen rahoittamiseksi ei ole ongelmallista perussopimusten näkökulmasta. Arvioitavaksi jää ainoastaan unionin käyttömenojen rahoittaminen unionin velanotolla. Edelleen, lausunnossa todetaan, että velkarahoitteisia EU-budjetin ulkopuolisia toimia on jo nyt olemassa ja että olennaista niissä on juuri kirjanpidollisen pysyvän vastaavan muodostuminen unionin taseeseen. Näin ollen oikeuspalvelu toteaa lausunnossaan, että lainojen rahoittaminen velanotolla ei ole kokonaisuudessaan ongelmallista SEUT 310 artiklan vaatimusten näkökulmasta. Arvioitavaksi jää siten ainoastaan se, voidaanko avustuksia ja takauksia rahoittaa unionin ulkoisella velanotolla. Perustuslakivaliokunta yhtyy tähän näkemykseen.

(38) Oikeuspalvelu kiinnittää lisäksi nimenomaista huomiota siihen, että tämänkaltaista ehdotusta olisi unionin toimielimissä aina tähän asti pidetty perussopimusten vastaisena (lausunnon kohta 21—23). Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan myös oikeuspalvelu on aiemmin nimenomaisesti yhtynyt tähän kantaan.

(39) Oikeuspalvelun lausunnon mukaan erityistä merkitystä on sillä, että ehdotuksessa neuvoston asetukseksi elpymisvälineen perustamisesta 4(1) artiklassa säädettäisiin siitä, että velanottoa unionille syntyvät varat olisivat erillistä, käyttötarkoitukseen sidottua ulkoista tuloa unionin varainhoitoasetuksen 2018/1046 21 artiklan mukaisesti. Tämä olisi keskeistä sen kannalta, että unionin budjettitasapaino säilyy. Lausunnossa viitataan myös erikseen varainhoitoasetuksen 7(2) artiklaan, jossa säädetään siitä, että em. tuloilla rahoitettavat menot eivät ole osa EU:n budjettia. Perustuslakivaliokunta yhtyy tähän näkemykseen.

(40) Komission tekemässä ehdotuksessa omien varojen päätöksen muuttamisesta säädettäisiin erilliskorotuksesta omien varojen enimmäismäärään, 0,6 prosenttiyksikköä, vuosille 2028-2058. Oikeuspalvelu katsoo, että tämä erilliskorotus olisi merkityksellinen kirjanpidollisena vasta-arvona unionin ulkoiselle velalle ja olisi omiaan varmistamaan sen, että ehdotus on perussopimusten määräysten mukainen. Perustuslakivaliokunta katsoo, että oikeuspalvelun lausuma on tältä osin perusteltu.

(41) Näin ollen neuvoston oikeuspalvelun lausunnon mukaan omien varojen erilliskorotusta hyödyntämällä ja aktivoimalla se unionin taseeseen vastaavaksi, sekä lukemalla velanotosta syntyneet varat käyttötarkoitukseen sidotuksi tuloksi, voidaan järjestelyn katsoa olevan EU:n budjetin ulkopuolinen järjestely. Budjetin ulkopuolisesta järjestelystä taas seuraa se, että avustusten ja takauksien rahoittaminen velanotolla ei riko perussopimuksen vaatimusta tasapainoisesta EU-budjetista. Perustuslakivaliokunta yhtyy tähän näkemykseen.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

(42) Budjetin yhtenäisyyden turvaamiseksi lausunnossa todetaan kuitenkin lisäksi, että ehdotuksen säännökset koskien välineen kertaluonteisuutta ja rajoitettua kestoja, takeina järjestelyn erityisluonteelle, ovat tarpeen ja välttämättömiä. Erityisesti lausunnossa korostetaan sitä, että budjetin täydellisyysperiaatteen ja yleiskatteisuusperiaatteen valossa ulkoiset käyttötarkoitukseen sidotut tulot (varainhoitoasetuksen 21(5) artikla) muodostavat poikkeuksen. Ulkoiset, käyttötarkoitukseen sidotut tulot tulisi lausunnon mukaan nähdä budjettia täydentävänä kokonaisuutena.

(43) Lausunnon mukaan ulkoisten käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen määrän tulisikin olla sopusuhteissa näiden yleisesti hyväksytyjen budjettiperiaatteiden kanssa. Lausunnossa kuitenkin todetaan, että viime kädessä se, mikä määrä budjetin ulkopuolista rahoitusta on liikaa (ja suhteellisuusperiaatteen vastaista), jää EU:n lainsäätäjän arvioitavaksi.

Omien varojen päätöksen oikeusperusta ja suhde Euroopan unionin budjettiperiaatteisiin

(44) Suomen valtiosäännön näkökulmasta unionin valtuuttamisessa velan ottamiseen oli perustuslakivaliokunnan aiemman lausunnon mukaan kyse eduskunnan budjettivallan rajoituksesta ja sen taustalla unionin ulkoisen velkavastuun lisääntymisestä 750 miljardilla eurolla. Valiokunta arvioi tuolloin, että tehdyt esitykset lisäisivät Suomen taloudellisia vastuita merkittävästi, mutta samalla näiden vastuiden tarkkaa muotoa, määrää ja ajoittumista ei voida ennakoita.

(45) Perustuslakivaliokunta katsoi, että 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). Nyt arvioitavan hallituksen esityksen mukainen omien varojen päätös sisältää sinänsä täsmällisiä säännöksiä, joita on käsitellyn aikana komission ehdotukseen verrattuna edelleen täsmennetty neuvoston oikeuspalvelun lausunnon johdosta. Säännökset ja vastuun osalta omaksuttu pro rata -periaate johtavat siihen, että vastuut ovat rajattuja ja rajauksen tarkkarajaisuus ja täsmällisyys täyttävät muodollisesti samat vaatimukset, mitä perustuslain 82 § ja sitä koskeva soveltamiskäytäntö asettavat valtion vastuusitoumuksille.

(46) Perustuslakivaliokunta korosti aiemmassa lausunnossa, että Suomen valtion vastuun yläraja — mukaan lukien ylitakausten kattaminen — tulee määritellä (ks. myös PeVL 5/2011 vp). Valiokunta arvioi, että kun elpymisrahaston puitteissa otetun velan takaisinmaksusta ja kustannusten jakosuhteista ei tiedetä muuta kuin että niistä sovitaan viimeistään seitsemän vuoden päästä, Suomen vastuiden enimmäismäärää oli mahdotonta arvioida edellisen lausunnon antamisen aikana. Valiokunnan mukaan arvioitu ehdotus ei valiokunnan mukaan vielä välttämättä yksin vaarantanut Suomen valtion kykyä vastata velvoitteistaan, mutta vastuuta olisi ollut välttämätöntä arvioida osana laajempaa vastuiden kokonaisuutta.

(47) Hallituksen esityksen säätämisenjärjestysperusteluiden (s. 40—43 ja s. 46) mukaan vastuut eivät kasva päätöksen myötä tavalla, joka voisi vaarantaa Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, joita sillä perustuslain mukaan on. Valiokunta yhtyy tähän käsitykseen osittain.

(48) Valiokunta kiinnitti jo aiemmin huomiota siihen, että komission ehdotuksen mukainen omien varojen päätös rajoittaisi unionin rahoituskehysten laatijoita ja eduskunnan budjettivaltaa

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

kauan (so. vuoden 2058 loppuun asti). Valiokunta kiinnittää edelleen huomiota siihen, että elvytysrahasto on monikymmenvuotinen järjestely. Vaikka vuotuinen summa on suhteellisen pieni, kyse on kuitenkin pitkäaikaisesta budjettivallan rajoituksesta, jonka vaikutuksia on vaikea määrittellä tarkalleen. Esimerkiksi korkotasoa tai unionista mahdollisesti irtaantuvien jäsenvaltioiden merkitystä on vaikea ennakoida. Valiokunta on aiemmassa lausunnossa kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että tähän järjestelyyn, kuten osin yleisemminkin omiin varoihin, liittyy myös toissijainen valtioneuvoston puuttuvat varat jonkin jäsenvaltion laiminlyödessä maksunsa katettaisiin ensisijaisesti unionin budjetista. Jos ne eivät riittäisi, voisi komissio pyytää maksamaan lisämaksuosuuksia. Näihin lisämaksuosuuksiin liittyy regressioikeus lisämaksua maksaneen eduksi.

(49) Omien varojen päätöksen sisältämä elpymisrahasto on kiistämättä uusi ennenkokematon toimintamalli, jonka komissio, neuvosto ja neuvoston oikeuspalvelu on todennut perussopimusten mukaiseksi, joskin tähän mennessä ainutkertaiseksi. Ilman selkeää tahdonilmaisua ainutkertaisuudesta jäsenvaltioilta ehdotuksen hyväksyminen saattaisi muuttaa tosiasiallisesti unionin luonnetta sekä unionin ja jäsenvaltioiden välistä suhdetta tavalla, joka ei myöskään välttämättä ole vaikuttava unionin SEU 3 artiklan mukaisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Näin huolimatta siitä, että päätöksentekoprosessi omissa varoissa on useamman, jäsenvaltioiden käytettävissä olevan lukan takana.

Ehdotuksen käsittelyjärjestys

(50) Perustuslakivaliokunta painotti aiemmassa lausunnossa, että käsittelyjärjestyksen arviointi tulee aikanaan ajankohtaiseksi omien varojen päätöstä koskevilta osin ja voidaan lopullisesti tehdä vasta, kun omien varojen päätöstä koskeva neuvottelutulos on saavutettu ja neuvoston päätös on saatettu kansallisesti hyväksyttäväksi hallituksen esityksellä. Valiokunnan mukaan tuolloisessa muodossaan ehdotuksen valtiosisäinen hyväksyminen näytti vaativan perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitetun kahden kolmasosan määränemmistön, kun kyse olisi aikaisempaan ja myös unionisopimusten valtiosisäiseen 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 valiokunnan mukaan välttämättä tarvitse tätä määränemmistöä, koska niissä pitkäaikainen rajoitus eduskunnan budjettivaltaan olisi pienempi. Valiokunnan mukaan oli lisäksi muitakin tuolloin arvioidussa valtioneuvoston kirjelmässä mainittuja tapoja kehittää ehdotuksia neuvoston käsittelyssä siten, että kyseessä ei olisi merkittävä toimivallan siirto valtiosääntöoikeudellisessa mielessä.

(51) Perustuslakivaliokunta painotti, että käsittelyjärjestyksen arviointi ja eduskunnan asianmukaisen päätöksentekoon osallistumisen turvaaminen edellyttävät huolellista kumulatiivisten kokonaisvastuiden ja -riskien arviointia. Valiokunta pitää erityisen valitettavana, että hallituksen esitykseen ei sisälly tulevaisuuteen suuntautuvaa vaikutusarviointia. Valiokunnan käytännössä ei ole edellytetty ainoastaan jo tehtyjen toimien vaikutusten huomiointia, vaan siinä nimenomaisesti velvoitetaan arvioimaan myös kumulatiivisesti huomioiden myös lähiaikoina ennakoitavat, päätettäväksi tulevat asiat (PeVL 12/2020 vp).

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

(52) Nyt arvioinnin kohteena olevan omien varojen päätökseen liittyvä päätöksentekomenettely sisältää SEUT 311 artiklan mukaan kaksinkertaiset Suomen kansallista päätösvaltaa, budjettivalta mukaan lukien, suojaavat menettelyt. Neuvoston yksimielisyysvaatimusta täydentää vielä erillinen vaatimus kunkin jäsenvaltion, Suomi mukaan lukien, hyväksynnästä valtiosäännön mukaisesti. Päätös on muodollis-oikeudellisesti kertaluonteinen. Omien varojen päätökset edellyttävät jatkossakin myös eduskunnan päätöstä.

(53) Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, 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, PeVL 13/2018 vp). Valiokunnan mielestä omien varojen päätöksen oikeusperusta on sinänsä asianmukainen. Kyse ei kuitenkaan ole yksin tavanomaisesta omien varojen päätöksestä, sillä nyt käsiteltävänä oleva päätös sisältää komissiolle valtuutuksen lainata pääomamarkkinoilta varoja ja mahdollisuuden jakaa näitä varoja avustuksen muodossa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 16/2020 todetun jälkeen neuvoston oikeuspalvelun lausunto on selventänyt oikeustilaa. Näin ollen perustuslakivaliokunnan käsittelyssä esille tulleen ja neuvoston oikeuspalvelun lausunnon jälkeen valiokunta toteaa, että kyseessä on artikla 122 perustalta oikeutuksensa saava poikkeuksellinen, ainutkertainen ja määräaikainen järjestely omien varojen päätöksessä. Sen mukaan velka kirjataan unionin oikeussääntöjen mukaan budjetin ulkopuoliseksi tuloksi ja jäsenvaltiolle maksettavat avustukset tarkkaan määritellyiksi, kohdennetuiksi menoiksi.

(54) Perustuslakivaliokunta on katsonut sinänsä voivan olla selvää, että nyt covid-19-pandemian johdosta on käsillä tilanne, jossa SEU 3 artiklan tarkoittaman jäsenvaltioiden yhteisvastuun ja esimerkiksi SEUT 122 artiklan soveltamisen edellytykset tulevat kysymykseen. Omien varojen päätöksen 5 artiklan tekstissä ja viittauksessa Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta annetun neuvoston asetukseen nimenomaisesti puhutaan poikkeuksellisista ja väliaikaisista lisämäärärahoista covid-19-kriisin seurauksiin puuttumisesta. Huomioiden väliaikaisuuteen ja poikkeuksellisuuteen liittyvät perustelut perustuslakivaliokunta on jo aiemmin painottanut, ettei nyt toteutettavilla toimilla tule tehdä käytännössä pysyviä muutoksia unionin keskeisiin toimintaperiaatteisiin (PeVL 16/2020 vp, s. 14).

(55) Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan kiinnittänyt 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. Valiokunta piti edellä esitetyillä perusteilla kokonaisarvionaan perustuslain kannalta erityisen ongelmallisena tukivälineeseen liittyvää avustusmuotoista elpymisrahoitusta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen kaavailtu avustusten määrä on pienentynyt olennaisesti, 500 miljardista 390 miljardiin euroon.

(56) SEUT 122 artiklassa sinänsä mahdollistetaan avustusten myöntäminen. Omien varojen päätökseen sisältyy artiklan puitteissa säädetty poikkeuksellinen ja väliaikainen lisämääräraha. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 4 artikla sisältää kuitenkin verraten väljät kriteerit varojen käytölle. Sen mukaan tukivälineen yleisenä tavoitteena on edistää covid-19-kriisin yhteydessä unionin taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta parantamalla jäsen-

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

valtioiden palautumiskykyä, kriisivalmiutta, sopeutumiskykyä ja kasvupotentiaalia, lieventämällä erityisesti naiseen kohdistuvia kyseisen kriisin sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia, edistämällä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanoa, tukemalla vihreää siirtymää, edistämällä [...] unionin vuoden 2030 ilmastotavoitteiden saavuttamista ja noudattamalla EU:n vuoden 2050 ilmastoneutraaliutta ja digitaalista muutosta koskevaa tavoitetta; näin voidaan myötävaikuttaa taloudelliseen ja sosiaaliseen noususuuntaiseen lähentymiseen, palauttaa ja edistää unionin talouksien kestävä kasvua ja yhdentymistä, tukea laadukkaiden työpaikkojen luomista ja edistää unionin strategista riippumattomuutta ja avointa taloutta sekä luoda eurooppalaista lisäarvoa. Valiokunnan mielestä järjestelyn tavoitteet ovat siten 122 artiklan mukaiset, mutta laajat.

(57) Hallituksen esityksen (s. 21) mukaan elpymisvälineestä saatava rahoitus kompensoi rahoitusta, jonka jäsenvaltio joutuisi itse hankkimaan esimerkiksi ottamalla lainaa kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta ja näin velkaantumalla. Samoin viitataan siihen, että monien unionin jäsenvaltioiden, joita koronapandemia on erityisen pahasti runnellut, julkinen talous on jo lähtökohtaisesti huonossa kunnossa julkisen talouden ollessa alijäämäinen ja valtion velkataakan ollessa varsin suuri suhteessa maan bruttokansantuotteeseen. Lisäksi viitataan vielä siihen, että kun elpymisrahoitus tulee unionilta, helpottaa se osaltaan unionin kansantalouksien tilannetta ja julkisen talouden asemaa, ja samalla elpymisväline voidaan nähdä laajemmin unionin yhteenkuuluvuuden ja solidaarisuuden ilmaisuna, jossa jäsenvaltiot ovat valmiita auttamaan toisiaan vakavassa taloudellisessa ja terveydellisessä kriisissä, joka koskettaa yhteisesti kaikkia jäsenvaltioita.

(58) Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan 30% varoista jaetaan koronakriisin suoranaisten vaikutusten perusteella ja 70 % elpymisrahaston rahoituksesta jaetaan muiden kuin suoraan koronakriisistä aiheutuneiden kustannusten perusteella. Valiokunnan mielestä edellä kuvatut tavoitteet toteutettuna unionin velanotolla rahoitetuin avustuksin saattavat johtaa negatiiviseen lopputulokseen 125 artiklassa edellytetyn terveen finanssipolitiikan vaatimusten näkökulmasta. Järjestely saattaa siten muuttua asiallisesti ongelmalliseksi SEUT 125 artiklan suhteen. Tämä edellyttää selkeästi ja avoimesti järjestettyä ja määrätietoista seurantaa komissiolta.

(59) Perustuslakivaliokunnan mielestä täysivaltaisuuden kannalta merkitystä on myös valtiollisen ja unionin päätöksenteon rakenteilla ja pysyväisluonteisilla toimintatavoilla. Valiokunta katsoi jo aiemmassa lausunnossa, että ehdotukseen liittyy olennaisia määrällisiä ja laadullisia muutoksia unionin toiminnassa ja kokonaisjärjestelyssä, mikä muuttaa arviointitilannetta perustuslain kannalta (PeVL 16/2020 vp). Perustuslakivaliokunta toistaa tämän näkemyksensä ja toteaa, että saadun selvityksen mukaan kysymyksessä kertaluonteinen, ainutkertainen ja määräaikainen järjestely, jossa päätöksentekorakenteet ja toimintatavat pysyvät tätä ainutkertaista poikkeusta lukuun ottamatta ennallaan. Toistuessaan tällainen menettely muodostaisi tosiasiallisen muutoksen unionin luonteeseen ja toimintaan ja edellyttäisi ainakin perustuslain 94§:n 2.momentissa säädettyä enemmistöä eduskunnassa tullakseen hyväksytyksi.

(60) Perustuslakivaliokunta arvioi aiemmassa lausunnossa sanotusta seuraavan, että 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 oli mahdollista katsoa, ettei ehdotuksissa ole kyse sellaisesta unionin tehtäväkentän vähäisestä, tarkistusluonteisesta kehittämisestä unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta, jonka valiokunta on aikaisemmin katsonut

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp
Eriävä mielipide

olevan sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussäätelyn kanssa. Kyseessä ei ole unionin sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävä kehittäminen, jota valiokunta on yleensä pitänyt merkityksettömänä täysivaltaisuuden kannalta. Valiokunta toistaa aiemmassa lausuntokäytännössä omaksumansa linjan ja toteaa, että nyt kyseessä olevassa tilanteessa on artikla 122 oikeutettu perussopimuksen mukainen, poikkeuksellinen, ainutkertainen toimintamalli. Kysymys on poikkeuksellisen kriisitilanteen läpinäkyväksi tuoma poikkeuksellinen menettely, jonka perussopimus mahdollistaa.

(61) Kysymys on ainutlaatuisesta, poikkeuksellisesta, vakavan kriisin synnyttämästä tilanteesta, jonka seurauksien helpottamiseksi perussopimusten ja unionisäätelyn muut elementit mahdollistivat poikkeuksellisen, ainutkertaisen ja määräaikaisen järjestelyn perussopimusten mukaisesti. Järjestely edellyttää jäsenmaiden valtiosääntöisen hyväksynnän. Eduskunnan suostumus on sopimuksen hyväksymiselle tarpeen, mutta kysymyksessä ei ole merkittävä toimivallan siirto Euroopan unionille tai siihen rinnastuva järjestely. Eduskunnan suostumus voidaan antaa äänten enemmistöllä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että eduskunnan suostumus on tarpeen hallituksen esityksessä tarkoitetun päätöksen hyväksymiselle ja

että eduskunnan suostumuksen antamisesta päätetään äänten enemmistöllä.

Helsingissä 27.04.2021

Antti Rinne sd
Jukka Gustafsson sd
Maria Guzenina sd
Johannes Koskinen sd
Bella Forsgrén vihr
Outi Alanko-Kahiluoto vihr
Anna Kontula vas
Mats Löfström r