



Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

1/18

Viite: Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 13.7.2020

Asia: Asiantuntijalausunto asioissa U 27/2020 vp ja jatkokirjelmä UJ 20/2020 vp (EU:n elpymisvälineen perustaminen) ja tähän olennaisesti liittyvä jatkokirjelmä UJ 22/2020 vp asiassa U 45/2018 vp (unionin omat varat)

Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä ovat nyt perustuslain 96 §:n tarkoittamassa menettelyssä valtioneuvoston kirjelmät unionin säädösehdoista, jotka koskevat unionin elpymissuunnitelmaa ja elpymisvälineen perustamista ja rahoittamista sekä pääosan rahoituksesta osoittamista käyttöön:

- **U 27/2020 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan unionin elpymisvälineen perustaminen) ja jatkokirjelmä UJ 20/2020 vp – U 27/2020 vp**, jonka perustana on komission ehdotus COM (2020) 441 final,¹ johon sisällöllisesti olennaisella tavalla liittyy valtiopäiväasiassa U 45/2018 vp valtioneuvoston antama jatkokirjelmä UJ 22/2020 vp, (unionin rahoituskehykset ja omien varojen päätös). Valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen osa elpymisvälineen perustamisen kokonaisuutta on komission muutettu ehdotus neuvoston päätökseksi unionin omien varojen järjestelmästä COM (2020) 445 final.² Valtioneuvoston U-jatkokirjelmässä on UJ 22/2020 vp merkittävää valtiosääntöoikeudellista arviointia.
- **U 30/2020 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta (elpymis- ja palautumistukiväline) ja jatkokirjelmä UJ 19/2020 vp**, komission ehdotus COM(2020) 408 final,³

Lausuntopyynnön kohteena on erityisesti Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisen kokonaisuus. Elpymisväline on taitavalla oikeudellisella rakennelmalla sijoitettu osaksi unionin perustamis-sopimusten mukaista unionin oikeusjärjestelmää ja unionin talousarviota unionin finanssihallinto-oikeudellisen käsitteistön ja unionin yleisen varainhoitoasetuksen (EU) 2018/1046 määräysten mukaisesti käyttötarkoitukseen sidottuna ulkoisena tulona ja sitä vastaavina menoina. Kyse on unionin talousarvioon kiinnittyvästä mutta varsinaisen talousarvion ulkopuolisesta rahastoinnista. Rakennelman kaikki osat ovat oikeudellisesti ja siten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkittäviä.

Elpymisväline perustetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 122 artiklan perusteella annettavalla neuvoston asetuksella. Neuvosto hyväksyy asetuksen määränemmistöpäätöksellä ja Euroopan parlamentti ei osallistu menettelyyn. Neuvoston asetuksessa säädettäisiin, että elpymisväline rahoitetaan unionin nimissä komission kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta ottamalla lainalla, joka määritellään unionin käyttötarkoitukseen sidotuksi ulkoiseksi tuloksi (ehdotettu elpymisvälineasetuksen 4 artikla) ja elpymisvälineen varojen yleiset käytön perusteet ja kohdentaa ne unionin eri

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1594290962285&uri=CELEX:52020PC0441>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0445&qid=1594391826028&from=FI>

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1594291055218&uri=CELEX:52020PC0408>

ohjelmiin (ehdotettu elpymisvälineasetuksen 2 artikla ja 3 artikla). Elpymisvälineen koko olisi 750 miljardia euroa, josta elpymisvälinettä koskevan asetusehdotuksen mukaan 500 miljardia käytettäisiin unionin talousarvion kautta elpymisvälineen mukaisiin käyttötarkoituksiin myönnettäviin avustuksiin ja muihin tukiohjelmiin ja 250 miljardia myönnettäisiin lainoina jäsenvaltioille.

Olennainen osa ehdotusten kokonaisuutta on muutettu ehdotus unionin omien varojen päätökseksi (COM (2020) 445 final). Siinä tavanomaisten omien varojen päätöksen lisäksi päätettäisiin, että (1) komissio voi lainata rahoitusmarkkinoilta unionin nimissä 750 miljardia euroa käyttötarkoitukseen sidottuna tulona ja käyttää sen elpymisvälineen rahoittamiseen (omien varojen päätökseen ehdotettu 3b artikla), (2) unionin omia varojen ylärajaa korotetaan määräaikaaisesti vuodesta 2028 lukien tarvittavan ajan ja enintään vuoden 2058 loppuun 0,6 prosenttiyksiköllä unionin elpymisvälineen rahoittamiseksi (omien varojen päätökseen ehdotettu 3c artikla) ja (3) elpymisvälineen lainanoton takaisinmaksua ja unionin kyvyn maksaa lainat takaisin koskevat säännökset. Nämä sisältävät myös ehdotetun määräyksen jäsenvaltioiden toissijaisesta ja väistyvästä takausvastuusta turvata unionin maksukyky lainojen takaisinmaksussa (omien varojen päätökseen ehdotettu 6 (4) artikla). Omien varojen päätöksen ehdotetun 3a artiklan mukaan unioni ei käytä pääomamarkkinoilta lainattuja varojen toimintamenoihinsa (operational expenditure) ja 3 c artiklan mukaan omien varojen korotettua enimmäismäärää ei saa käyttää muiden kuin 3a artiklassa tarkoitettujen velkojen maksamiseen. Lisäksi siis omien varojen päätöksessä olisi tavanomaiset määräykset unionin omista varoista ja niiden laskentaperusteista komission vuonna 2018 tekemän ehdotuksen pohjalta (ks. U 45/2018 vp ja jatkokirjelmä UJ 22/2020 vp). Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja on kompromissiehdotuksessaan Eurooppa-neuvoston 17-18.7.2020 pidettävää kokousta varten ehdottanut myös uusien omien varojen kehittämisen ja käyttöönoton kiirehtimistä ja sitä varten ehdottaa pyydettäväksi uusia komission ehdotuksia. Näitä omia varoja koskevat määräykset tulisivat myös omien varojen päätökseen.⁴ Nyt käsitellyssä olevat komission ehdotukset tulevat siis vielä muuttumaan neuvotteluiden kestäessä.

Omien varojen päätös on tavanomaisesta poikkeava unionin asia, jossa vaaditaan unionin toimielinten lisäksi kansallinen hyväksyminen. SEUT 311 artiklan mukaisesti unionin omia varoja koskeva päätös tehdään neuvostossa yksimielisesti ja se on lisäksi jäsenvaltioissa hyväksyttävä niiden valtiosäännön mukaisessa järjestyksessä. Kyseessä on näin unionin järjestelmässä kvasikonstitutionaalinen unionin säädös. Suomen valtiosäännön perusteella perustuslain 94 §:n nojalla ja ottaen huomioon perustuslain 93 §:n 2 momentin säännökset valtioneuvoston toimivallasta EU:n asioissa unionin omien varojen päätös koskee eduskunnan budjettivaltaa ja kuuluu kiistatta eduskunnan toimivaltaan. Tältä osin neuvostossa hyväksytty omien varojen päätös tulee vielä hallituksen esityksen muodossa eduskunnan hyväksyttäväksi.

1. Suhteesta aikaisempaan käsittelyyn

Perustuslakivaliokunta on Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisen asiakokonaisuudesta antanut valtioneuvoston selvityksen E-kirjeessä E 64/2020 vp perusteella aikaisemmin lausunnon PeVL 16/2020 vp.

Valtioneuvoston selvityksen E 64/2020 vp yhteydessä oli kyse alustavista kannanotoista ja tarkoituksesta vaikuttaa ajoissa asian käsittelyyn Euroopan unionissa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp on ponsi, jossa otsikon valiokunnan lausunto alla perustuslakivaliokunta toteaa seuraavaa: Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

⁴ Ks. Julkinen tiedote Eurooppa-neuvosto puheenjohtajan Charles Michellin ehdotuksista 10.7.2020, ks. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/10/president-charles-michel-presents-his-proposal-for-the-mff-and-the-recovery-package/> ja yhteenveto <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/07/17-18/>

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

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

Eduskunnan suuri valiokunta antoi valtioneuvoston selvityksen E 64/2020 vp johdosta lausuntonsa SuVL 6/2020 vp. Lausunnossaan suuri valiokunta toteaa sovittaneensa tehtävänsä mukaisesti yhteen erikoisvaliokuntien tehtäväalansa näkökulmasta valmistelemat lausunnot ja kuvaa myös suuren valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen sisältöä. Suuri valiokunta ilmoittaa lausuntonaan valtioneuvostolle,

että, sillä ei ole tässä vaiheessa huomautettavaa selvityksestä ilmenevään valtioneuvoston kantaan. Vakiintuneen valtiosääntöisen tavan mukaan suuri valiokunta varautuu tarkentamaan kantaansa asian käsittelyn edetessä valtioneuvoston täydentävien kirjelmien ja selvitysten pohjalta.

Perustuslain 96 §:n mukaisesti eduskunnan varsinainen kannanmuodostus on nyt tehtävänä valtioneuvoston perustuslain mukaisesti eduskunnalle antamien U-kirjelmien perusteella. Perustuslain 96 §:n ja 97 §:n selkeän sanamuodon ja perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti mahdollisimman aikaiseen vaikuttamiseen ja eduskunnan riittävän aikaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi tehtävä asian käsittely E-kirjeen perusteella ei korvaa perustuslain 96 §:n mukaista käsittelyä (ks. PeVL 6/2020 vp, s. 4-5).

Nyt käsillä olevassa EU:n elpymissuunnitelman ja elpymisvälineen asiakokonaisuudessa perustuslakivaliokunnan tuore lausunto PeVL 16/2020 vp antaa yksityiskohtaisesti lähtökohdat asian valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille.

Uusi asia valtioneuvoston kirjelmissä on valtioneuvoston tekemä valtiosääntöoikeudellinen ja EU-oikeudellinen arviointi, arviot vaikutuksista Suomen kannalta ja arvio kokonaisvastuista samoin kuin tarkentuneet tiedot neuvottelutilanteesta Euroopan unionissa. Aikaisemmassa valtioneuvoston selvitykseen E 64/2020 vp ei ollut vielä lainkaan valtioneuvoston EU-oikeudellista ja valtiosääntöoikeudellista arviointia. Valtiosääntöoikeudellinen arviointi valtioneuvoston kirjelmässä U 27/2020 vp ja sen jatkokirjelmässä UJ 20/2020 vp on suppea. EU-oikeudellinen arviointi nojautuu Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristön oikeudellisen yksikön, josta käytetään usein myös nimitystä neuvoston oikeuspalvelu, lausunnon lyhyen kuvailuun. Valtioneuvosto ilmoittaa yhtyvänsä siihen. Unionin lainsäädäntömenettelyssä ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamisessa on valtiosääntöoikeudellisesti olennaista myös perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaisesti unionissa päätettävien asioiden valmistelusta, Suomen edustamisesta ja unionin asioista päättämisestä siltä osin kuin asia ei kuulu eduskunnan toimivaltaan vastaavan valtioelimen, valtioneuvoston, oma arviointi unionin oikeudesta. Valtiosääntöoikeudellinen arviointi ja siihen liittyvä unionin ja Suomen omien budjettikäytäntöjen kuvaus ovat selvästi laajempia U-jatkokirjelmässä UJ 22/2020 vp (unionin omat varat). Jatkokirjelmä U 22/2020 vp onkin asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa keskeinen dokumentti.

Unionin oikeuden kannalta kiintoisa on Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristön oikeudellisen yksikön lausunto, joka on alun perin päivätty 24.6.2020 (neuvoston asiakirja 9062/20). Sitä muun muassa Suomi on pyytänyt. **Perusteellinen, 68 sivua käsittävä lausunto on toimitettu perustuslakivaliokunnalle.** Vakiintuneen unionin neuvoston käytännön mukaisesti kyseessä oli Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen julkisuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 1049/2001 4 (2) artiklassa tarkoitettu oikeudellinen neuvo, joka ei ole unionin toimielimissä julkinen. Neuvoston pääsihteeristö on kuitenkin heinäkuun alussa julkistanut julkisessa asiakirjarekisterissään lausunnon. Suomi käsitykseni on yhdessä muiden tahojen kanssa myötävaikuttanut siihen, että lausunto

poikkeuksellisesti julkistettiin. Onkin tärkeää, että tämä oikeudellinen arviointi on saatu yleisöjulkisuuteen ja siten se ja siinä esitetyt näkökohdat julkisen keskustelun kohteeksi muutenkin kuin vuotojen perusteella.

Valtioneuvosto on esittänyt vaiteliaisuuspyynnön, joka on rajattu koskemaan Suomen yksityiskohtaisia neuvottelutavoitteita niiden saavuttamisen turvaamiseksi. Lisäksi vaiteliaisuuspyyntö koskee asiassa UJ 22/2020 vp neuvoston oikeudellisen yksikön lausuntoa johtuen siitä, että se unionin oikeuden perusteella ei ole unionin toimielimissä julkisuuden piirissä. Kun oikeudellisen yksikön lausunto on julkinen, ei tältä osin vaiteliaisuuspyynnölle ole enää perusteita.

Valtioneuvoston pyynnön ja eduskunnan päätöksen vaiteliaisuudesta olen ottanut käytännössä huomioon siten, että vaiteliaisuuden piiriin kuuluvia osia valtioneuvoston kannasta ei tässä lausunnossa lainata.

Jatkokäsittely neuvostossa ja neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto osaltaan vahvistavat perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp ja aikaisemmassa asiantuntijalausunnossa 5.6.2020 esittämäni näkemykset siitä, että unionin elpymissuunnitelma ja elpymisväline sisältää kokonaan **uusia tulkintoja unionin perussopimuksista ja aikaisempaan käytäntöön nähden uudenlaisten käytäntöjen omaksumista unionin lainanotossa**. Tämä on Euroopan unionin toimielinten kirjoitustyylin mukaisesti kirjoitettu hyvin varovaisesti. Lausunto itsessään tämän kuitenkin suoraan vahvistaa (ks. esimerkiksi lausunnon kappale 21). Komission ehdotuksessa elpymissuunnitelmaksi ja nyt lähemmin tarkasteltavina olevissa kahdessa ehdotuksessa komissio tuo vahvasti esille tilanteen poikkeuksellisia piirteitä, joissa vaadittaisiin myös tavanomaisesta poikkeavia ratkaisuja. Sama argumentaatio on yleisesti ottaen myös neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnossa. Siinä laajasti haetaan aikaisempaan tulkintaan nähden toisenlaisia **mutta koronakriisin synnyttämässä tilanteessa tilapäisiksi ja poikkeukselliseksi ja rajatuiksi tässä vaiheessa tarkoitettuja avauksia** unionin toiminnassa. Asiassa on **useita vaikeita ja periaatteellisia unionin oikeuden ja valtiosääntöoikeuden kysymyksiä**. Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto myöntää tämän unionin oikeuden osalta avoimesti ja lausunnosta ilmenee, että varsinkin unionin lainanoton avustuksia varten sisällyttäminen osaksi nykyistä unionin toimintaa tuottaa hankaluuksia.

Valtioneuvoston kirjelmissä ja jatkokirjelmissä todetaan, että neuvoston oikeudellisen yksikön, josta usein käytetään nimitystä neuvoston oikeuspalvelu, lausunto vastaa useisiin perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 16/2020 vp esille ottamiin huoliin. Tämä on oikea luonnehdinta siltä osin kuin kyse on pyrkimyksistä varmistaa perustuslakivaliokunnan lausunnon ja ponnien mukaisesti elpymisvälineen yhteensopivuus unionin perustamissopimusten kanssa. Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto ei luonnollisesti voikaan vastata kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnon ponnassa esitettyyn kantaan valtioneuvoston toimintalinjasta.

Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnon EU-oikeudellisen ja valtiosääntöoikeudellisen merkityksen arvioimiseksi on ensiksi tarpeen tarkastella, mikä on neuvoston oikeudellisen yksikön tehtävä ja kenellä on auktoritatiivinen tehtävä tulkita unionin oikeutta. Neuvoston oikeudellinen yksikkö on neuvoston pääsihteeristön sisäinen asiantuntijayksikkö. Neuvoston päätöksen neuvoston työjärjestyksestä 2009/937/EU 22 artiklassa osoitetaan oikeudelliselle yksikölle asiantuntija- ja avustamistehtäviä lainvalmistelun laadun varmistamisessa. Oikeudellisen yksikön tehtävänä on, sen avustaessa neuvostoa sen tehtävässä huolehtia lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksymiensä säädösten valmistelun laadusta, varmistaa hyvissä ajoin säädösehdotusten ja -esitysten valmistelun laatu ja tehdä tarvittavia valmistelun laatua koskevia ehdotuksia neuvostolle ja sen elimille yhteisön lainsäädännön valmistelun laatua koskevista yhteisistä suuntaviivoista 22 päivänä joulukuuta 1998 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen mukaisesti. Tämän lisäksi pääsihteeristön organisaatiossa oikeudellisen yksikön tehtäväksi on osoitettu antaa neuvostolle ja sen komiteoille lausuntoja sen varmistamiseksi, että neuvoston säädökset ovat lainmukaisia ja hyvin laadittuja. Oikeudellinen yksikkö edustaa neuvostoa oikeudenkäynneissä unionin tuomioistuimessa, unionin yleisessä tuomioistuimessa ja virkamiestuomioistuimessa.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Neuvoston oikeudellisessa yksikössä on kootusti erinomaista unionin oikeuden asiantuntemusta. Yksikkö edistää neuvoston yleisen yhteiskunnallisen ja eurooppapoliittisen agendan, jonka määrittelevät jäsenvaltioiden äänten enemmistö neuvostossa käytössä olevan väestömäärään perustuvien äänien määrän perusteella, toteutumista. Se ei ole riippumaton laillisuusvalvoja. Sen tehtäviä ei voida esimerkiksi verrata valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäviin valtioneuvoston riippumattomana laillisuusvalvojana.⁵ Sen tehtäviä ei voida myöskään verrata useiden jäsenvaltioiden ennakkollisen säädösvalvonnan riippumattomien toimielinten, kuten Ranskan perustuslakineuvoston tai Alankomaiden Raad van state-toimintaan. **Ainoastaan Euroopan unionin tuomioistuin on unionin perustamissopimusten mukaan toimivaltainen tulkitsemaan auktoritatiivisesti unionin oikeutta.**

Euroopan komission tehtävänä on perustamissopimusten valvoa unionin oikeutta erityisesti jäsenvaltioissa ja tämän Guardian of the treaties -tehtävän johdosta myös komission tulkinnalla unionin oikeudesta on käytännössä kulloisenkin argumentaation sisällön ohella auktoriteettiarvoa. Ainoa auktoritaativinen unionin oikeuden tulkitsija on siis Euroopan unionin tuomioistuin.

Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnolla on näin merkitystä siltä osin kuin lausunnossa esitetään hyvät argumentit kannan tueksi. **Lausunto on arvioni mukaan perusteellinen ja huolellisesti tehty.** Sen argumenteille on siten perusteltua antaa painoa komission ehdotusten oikeudellisten perusteiden ohella unionioikeudellisessa arvioinnissa. Lausuntoa voidaan kuitenkin monin osin myös kritisoida.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä ei ole unionin oikeuden aineellinen tulkinta. Perustuslakivaliokunnan tehtävä on toinen. Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnon merkitystä ei pidä myöskään ylikorostaa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri ei perustuslain 108 §:n sekä 110- 113 §:n sekä 115 §:n mukaisissa tehtävissään osallistu valtioneuvostossa käsiteltävien asioiden varsinaiseen valmisteluun. Unionin asioissa annettavat U-kirjelmät ovat oikeuskanslerin ennakkollisen laillisuusvalvonnan eli systemaattisen valtioneuvoston esittelylistojen listatarkastuksen piirissä. Valtioneuvoston selvitykset eli E-kirjeet eivät ole U-kirjelmistä poiketen systemaattisen ennakkollisen laillisuusvalvonnan piirissä. Samoin U-jatkokirjelmät eivät ole systemaattisesti ennakkollisen laillisuusvalvonnan piirissä.

Minulla ei ole ollut laillisuusvalvojana perustuslain 112 §:ssä tarkoitettua huomauttamista valtioneuvoston yleisistunnossa U-kirjelmään U 27/2020 vp. Siihen tehtiin pyynnöstäni valtioneuvostossa tarkennuksia. **Olen poikkeuksellisesti ulottanut laillisuusvalvonnan myös U-jatkokirjeeseen U 22/2020 vp, jota ei siis ole käsitelty valtioneuvoston yleisistunnossa. Minulla ole ollut siihen perustuslain 112 §:ssä tarkoitettua laillisuusvalvonnallista huomauttamista.** Tämä tarkoittaa, että menettely ja sisältö eivät ole sillä tavoin oikeudellisesti virheellisiä, että oikeuskanslerilla olisi aihetta esittää perustuslain 112 §:ssä tarkoitettu huomatus. Oikeudellisista tulkinnoista voidaan ja pitääkin puolestaan keskustella.

⁵ Oikeuskanslerin perustuslain 108 §:n 2 momentissa säädetty tehtävä antaa valtioneuvostolle ja ministeriölle sekä tasavallan presidentille pyynnöstä oikeudellisia jota perustuslakivaliokunnan käytännössä on kutsuttu neuvonantajaksi, liittyy suoraan oikeuskanslerin tehtävään laillisuusvalvojana (oikeuskanslerin eri rooleista, ks. PeVM 9/2005 vp s. 8–9). Perustuslain esitöiden mukaan oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antamisessa kyseessä on periaatteellisesti merkittävä tehtävä. Siinä on perustuslain esitöiden mukaan kyse lainmukaisuuden varmistamisesta jo ennakkolta. Oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antaminen on osa ylimpään hallitusvaltaan kohdistuvaa kontrollia (ks. HE 1/1998 vp, s.165–166). Muu oikeudellinen neuvonta kuin perustuslain 108 §:n 2 momentin tarkoittamana oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antaminen valtioneuvoston ja tasavallan presidentin tehtävien lainmukaisuuden ennakkollista varmistamista varten ei kuulu oikeuskanslerin tehtäviin. Neuvoston oikeudellinen yksikkö ei ole riippumaton suhteessa neuvostoon ja sen pääsihteeriin ja sillä on neuvoston työtä avustava tehtävä. Se ei ole neuvoston laillisuusvalvoja.

Valtioneuvosto on pyrkinyt käsitykseni mukaan selvittämään perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp esille nostettuja seikkojen osalta varmistamaan komission ehdotusten yhteensopivuutta unionin perussopimusten kanssa. Valtioneuvoston U-jatkokirjelmissä tuodaan esille myös unionin liittymisen yhteydessä ja unionin perustamissopimusten muutosten sekä Suomen EU-jäsenyyden toteamisen ottamisen perustuslakiin yhteydessä hallituksen esityksissä ja perustuslakivaliokunnassa todettua ja valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa todettua oppia siitä, että unionin jäsenyys merkitsee valtion täysivaltaisuuden käyttämistä yhdessä toisten jäsenvaltioiden kanssa. Tälle ajattelulle olisi valtioneuvoston kirjelmien perusteella annettava riittävästi painoa tämän asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

Valtioneuvostolla on eduskunnan luottamuksen varassa toimivana valtioelimenä laajalti harkintavaltaa muodostaa Suomen eurooppapoliittista linjaa, jonka arviointi kuuluu eduskunnan tehtäviin ylimpänä valtioelimenä. Valtiosääntöoikeus määrittelee Suomen kannanmuodostukselle unioniasioissa **menettelytavat** sekä **väljät sisällölliset puitteet**. Valtiosääntöoikeudellisessa tulkinnassa myös nähdäkseni on tarpeen pidättäytyä siitä, että yhteiskuntapoliittiset kysymykset liian yksityiskohtaisesti valtiosääntöistyvät oikeudellisiksi kysymyksiksi. Perustuslakivaliokunta pohtinee tämän asian käsittelyn yhteydessä myös tätä näkökohtaa. Samoin on tarpeen pohtia, kuinka laajasti ja missä vaiheessa unionin oikeuden tulkintaan ja kehitykseen liittyvät seikat nousevat valtiosääntöoikeudellisiksi kysymyksiksi. Euroopan unionin jäsenvaltion oikeuden valtiosääntöinen taso muodostuu niin unionin oikeudesta kuin jäsenvaltion omasta perustuslaista ja valtiosääntöoikeudesta siitä huolimatta, että kansallinen perustuslaki on edelleenkin oikeusjärjestyksen ylimmänasteinen säädös.

Perustuslakivaliokunnan tehtävän mukaisesti käsittelen tässä komission ehdotuksia ja valtioneuvoston kirjelmiä puhtaasti **oikeudellisesta näkökulmasta. En sen sijaan arvioi niiden yhteiskunnallista tai taloudellista tarkoituksenmukaisuutta.** En tässä myöskään arvioi komission ehdotuksia poliittisesti saati sitä, mikä olisi unionin perusteltu tulevaisuuskuva ja näkymät yleisesti ja rooli koronaepidemista seurausten jälkihoidossa ja jälleenrakennuksessa. **Selvää on, että koronaepidemia on jättänyt unionille yhteisesti ja erikseen eri jäsenvaltioille huomattavia taloudellisia ja yhteiskunnallisia jälkiä sekä nostanut myös häiriön- ja kriisinsietokykyä, terveysturvallisuutta sekä ylipäänsä oikeuden terveyteen ja oikeuden terveelliseen ympäristöön toteuttamiseen sekä näiden yhteyksiä unionin sisämarkkinoihin ja julkisen talouden hoitoon vahvasti esille** unionin yhteisinä voitettavina vaikeuksia. Selvää myös on, että jäsenvaltioiden ja unionin oikein kohdistetulla ja ajoitetulla elvytyksellä ja varsinkin oikein kohdistetuilla investoinneilla tulevaisuuden kannalta tuottavuutta parantaviin ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 3 artiklan tarkoittamaa laajaa kestävä kehitystä toteuttaviin kohteisiin ja uudistuksiin on suuri tarve ja hyvät taloudelliset perusteet. Niistä ja unionin toimista ja roolista niiden toteuttamisessa on unionin toiminnan hyväksyttävyyden kannalta tarvetta käydä laajasti ja monipuolisesti yhteiskunnallista ja poliittista keskustelua.

Komission ehdotukset koskevat taloutta ja yhteiskuntaa sekä kansalaisia ja yrityksiä laajasti koskeneen kriisin jälkihoitoa. Niistä on tarpeen käydä **laajaa ja avoimeen argumentaatioon perustuvaa yhteiskunnallista keskustelua sekä varmistaa myös päätösten hyväksyttävyys kansalaisten keskuudessa** valtioneuvoston asiakokonaisuutta koskevan selvityksen E 64/2020 vp sisältämän valtioneuvoston kannan mukaisesti. Valtioneuvoston kirjelmässä U 27/2020 vp ja varsinkin U-jatkokirjeessä UJ 22/2020 vp pyritään laajentamaan keskustelua **unionin jäsenyyden hyötyihin** sekä elpymispaketin hyötyjen erittelyyn unionin budjettiin liittyvissä asioissa usein käytetyn nettomaksuaseman ja saantojen sekä vastuiden ja riskien tarkastelun ohella.

2. Perustuslakivaliokunnan tehtävä sekä sen suhde suuren valiokunnan tehtävään ja valtioneuvoston toimivaltuuksiin ja velvollisuuksiin

Perustuslain 74 §:n mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden **perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta**

kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp esitetyn mukaisesti vakiintunut käytäntö on ollut, että Suomen perustuslain tulee ohjata myös valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 16/2020 vp, s. 9; PeVL 23/2018 vp, s. 4, PeVL 20/2017 vp, s. 6). Tältä osin kyse on perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämän julkisen vallan lakisidonnaisuuden ja perustuslain aseman Suomen oikeusjärjestyksen ylimmäisenä ja perimmäisenä perustana johdosta syntyvästä oikeudellisesta velvollisuudesta. Se koskee unionissa päätettävien asioiden valmistelua Suomessa ja valtioneuvoston ja sen jäsenten sekä virkamiesten toimintaa EU-asioissa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp kuvataan hyvin perustuslakivaliokunnan tulkin-taetuoikeutta perustuslain tulkinnassa.

Perustuslain 74 § ei kuitenkaan anna perustuslakivaliokunnan tehtäväksi eikä voikaan antaa Euroopan unionin oikeuden tulkintaa. Perustuslakivaliokunta onkin toistuvasti todennut, **ettei aineellinen unionin oikeuden tulkinta kuulu perustuslakivaliokunnan tehtäviin.** Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että EU:n lainsäädäntöehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuus on ensisijaisesti EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee auktoritatiivisesti ja ainoana tulkitsijana Euroopan unionin tuomioistuim (PeVL 16/2020 vp, s. 11).

Käytännössä perustuslakivaliokunta on edellyttänyt valtioneuvostolta huomion kiinnittämistä unionin säädösehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuuden varmistamiseen (PeVL 16/2020 vp, s. 11 ja siinä viitatus PeVL 13/2018 vp, s. 9, PeVL 23/2018 vp, s. 4). Valtioneuvosto ei voi perustuslakivaliokunnan mukaan hyväksyä unionin lainsäädäntömenettelyissä perustuslain tai EU:n perusoikeusperuskirjan kanssa ilmeisessä ristiriidassa olevaa säädöstä (ks. PeVL 41/2018 vp, s. 3).

Valiokunnan käytännössä voidaan nähdä jännitteisiäkin piirteitä, sillä oikeusperustan asianmukaisuuden ja perusoikeusperuskirjan kanssa ilmeisen ristiriidattomuuden varmistamisessa väistämättä liikutaan unionin oikeuden tulkinnassa ja siten viime kädessä unionin tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvien asioiden piirissä. Jännitettä ei kuitenkaan ole siltä osin kuin **perustuslakivaliokunta rajautuu yleensä sen edellyttämiseen, että unionin säädöksillä on asianmukainen oikeusperusta** unionin oikeudessa. Valtioneuvoston tulee tehdä tästä selkoa U-kirjelmässä ja U-jatkokirjelmässä eduskunnalle. Valtioneuvoston Suomen perustuslaista johtuvana oikeudellisenakin velvollisuutena on pyrkiä varmistamaan tämä käsiteltäessä ehdotuksia. Tarvittaessa valtioneuvoston tulee myös toimia tässä tarkoituksessa aktiivisesti unionin neuvostossa ja komission suuntaan ja tehdä ratkaisuhakuisia aloitteita ja ehdotuksia unionin säädöksen käsittelyssä.

Jäsenvaltion valtiosääntöoikeudellisilla toimielimillä ja perustuslain valvojilla ei ole valtaa esittää sitovia tulkintoja unionin oikeudesta. Unionin oikeuden tulkinta on kuitenkin usein esi- ja osakysymyksenä kansallisten normien tulkinnassa.

Sikäli kuin ehdotuksille on osoitettavissa **riittävät oikeudelliset perusteet unionin oikeudessa niin lähtökohtaisesti ristiriitaisuuksia perustuslain kanssa ei unionin säädösehdotuksilla ei ole.** Tämä johtuu muodollisesti siitä, että Suomen liittymissopimus Euroopan unioniin ja unionin perustana oleviin sopimuksiin sittemmin muuun muassa Lissabonin sopimuksilla tehdyt muutokset on saatettu voimaan silloisessa supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä. Valtiosääntöoikeudellista merkitystä on myös sillä, että sittemmin Suomen jäsenyys Euroopan unionissa todetaan myös perustuslain 1 §:n 3 momentissa Suomea ja sen täysivaltaisuutta koskevana valtiollisena perusratkaisuna (ks. PeVM 9/2010 vp; HE 60/2010 vp, luku 3.5.). Unionin jäsenyys tarkoittaa lähtökohtaisesti unionin jatkuvasti kehittyvän oikeusjärjestyksen ja sen tulkintatapojen sekä etusijan suhteessa kansalliseen oikeuteen ja perustuslakiin hyväksymistä. Pidemmälle menevä arviointitehtävä voidaan perustuslakivaliokunnalla nähdä olevan EU:n perusoikeuskirjan vaatimusten toteutumisen arvioinnissa, mikä johtuu jo kansallisten valtiosääntöperinteiden ja unionin oikeuden varsin välittömästä ja toisiaan rikastuttavasta, perusoikeuksien laajuutta ja toteutumista turvaavasta vuorovaikutuksesta. **Viime kädessä oikeusperustan asianmukaisuus ja unionin pysyminen toimivaltansa puitteissa on unionin oikeuden tulkinnan piiriin kuuluva kysymys,**

jota koskevat oikeudelliset kiistat ratkaisee Euroopan unionin tuomioistuimien. Sitä eivät voi lopullisesti yksittäisen jäsenvaltion toimet ratkaista. Perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:n mukaiseen tehtävään kuuluu kuitenkin edellyttää oikeusperustan asianmukaisuudesta ja yhteensopivuuden unionin perussopimusten kanssa huolehtimisesta unionin säädöksen valmistelun yhteydessä.

Jäsenvaltio voi unionin säädöksen valmistelussa pyrkiä varmistamaan yhteensopivuuden unionin oikeuden kanssa. Viime kädessä jäsenvaltiolla on mahdollisuus unionin perustamissopimusten mukaisesti viedä asian unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Valtioneuvoston kirjelmistä ilmenee, että pyytämällä neuvoston oikeudellisen yksikön lausuntoa ja nostamalla neuvotteluissa esiin oikeusperustaa koskevat kysymykset valtioneuvosto on elpymisvälineen valmistelun yhteydessä pyrkinyt näin menettelemään. Pääministeri on käsitykseni mukaan Eurooppa-neuvoston jäsenten keskusteluissa ottanut esille perustuslailliset ja unionin säädösten oikeusperustaan liittyvät kysymykset sekä pyrkinyt siihen, että elpymisvälineen kertaluonteisuudesta saadaan selkeät kirjaukset. Eurooppa-neuvoston jäsenten videokokouksessa ei käyty keskustelua ehdotusten oikeusperustasta eivätkä jäsenmaat nostaneet Suomea lukuunottamatta esiin näkemyksiä ehdotusten yhteensopivuudesta jäsenmaiden perustuslakien kanssa.⁶ **Suomessa keskustelussa näytävät oikeudelliset näkökohdat olleen muita unionin jäsenmaita vahvemmin esillä.** Neuvottelutilanne on avoin ja mitään ehdotuksia ei ole vielä hyväksytty. Neuvottelutilannetta julkisena lähteenä kuvaa yleiseurooppalaisesta näkökulmasta Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan tiedote kompromissiehdotuksestaan 10.7.2020 seuraavaa Eurooppa-neuvoston kokousta varten.⁷

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp esille nostetut seikat ovat vaikuttaneet Suomen toimintalinjaan. Suomi on näin antanut osaltaan signaalia unionin perustamissopimusten kunnioittamisen merkityksestä. Tämä on yksi eduskunnan osallistumisen unioniasian valmisteluun vahvuuksista ja yksi keino, jolla kansallinen valtiosääntöinen ja eurooppaoikeudellinen arviointi voivat vaikuttaa unionin säädösten valmistelussa jo varhaisessa ja siten vaikuttamisen kannalta vielä mahdollisuuksia antavassa vaiheessa. Varhaisemman vaikuttamisen vaiheen kannanottoja joudutaan luonnollisesti ehdotusten täydentyessä, neuvottelutilanteen edistyessä sekä käsitysten unionin oikeuden tulkinnoista täsmentyessä tarkentamaan.

Eduskunnan suurella valiokunnalla on perustuslain 96 §:ssä säädetty tehtävä eduskunnan osallistumisessa unionin säädöksen käsittelyyn. Suuri valiokunta voi antaa valtioneuvostolle lausunnon, joka on **ohjeellisena lähtökohtana Suomen edustajien kannanotoille Euroopan unionin päätöksenteossa.** Valiokunnan kannanotoista poikkeaminen edellyttää, että menettelyn perusteista poiketaan (HE 1/1998 vp, s. 153-154). Vaikka perustuslaki ei sisällä mandaattiajattelua, johtuu jo eduskunnan perustuslain 2 §:ssä säädetystä asemasta ylimpänä, valtiovallan haltijana olevaa kansaa edustavana valtioelimenä se, että suuren valiokunnan esittämä eduskunnan kanta on ensisijainen lähtökohta unionin asioiden valmistelussa ja käsittelyssä unionin toimielimissä (PeVL 16/2020 vp, PeVM 10/1998 vp, s. 28).

Suuren valiokunnan lausunnossa olevat eduskunnan kannanotot ovat näin ohjeellisia lähtökohtina Suomen edustajien toiminnalle unionin säädöksen käsittelyssä unionin toimielimissä. Oikeudellisesti Suomen edustajien toimintaa ohjaa myös perustuslaki (PeVL 16/2020 vp ja siinä viitatu PeVL 23/2018

⁶ Ks. U-kirjelmien lisäksi Eduskunnan suuren valiokunnan pöytäkirjan 24.6.2020 SuVP 29/2020 vp kohdan 22 liitteenä olevan valtioneuvoston kanslian 22.6.2020 päivätty muistio Eurooppa-neuvoston jäsenten videokokouksesta 19.6.2020, <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2020-AK-309546.pdf> ; ks. Eduskunnan suuren valiokunnan tiedote pääministerin selvityksestä suuresta valiokunnassa Eurooppa-neuvoston jäsenten videoneuvottelun tuloksista 24.6.2020, <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/suuri-valiokunta-sai-paaministerin-selvityksen-eu-johtajien-ensimmäisestä-elpymispakettikeskustelusta.aspx> ; ks. myös valtioneuvoston tiedote Eurooppa-neuvoston jäsenten videokokouksesta 19.6.2020 <https://vnk.fi/-/eurooppa-neuvosto-edisti-sopua-eu-n-elpymiskokonaisuudesta-1>.

⁷ Ks. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/10/president-charles-michel-presents-his-proposal-for-the-mff-and-the-recovery-package/>.

vp, s. 4, PeVL 20/2017 vp, s. 6; ks. myös PeVL 4/2019 vp). Perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetystä asemasta ja tehtävästä johtuu, että sen tulkintakannanotoilla Suomen perustuslaista ja valtiosäännöstä on argumentaation oikeudellisen sisällön lisäksi erityinen oikeudellinen painoarvo, jonka huomioon ottaminen on oikeudellinen velvollisuus. Tämä tarkoittaa sitä, että lähtökohtana on velvollisuus pyrkiä toimimaan perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen kannanoton mukaisesti. Poikkeukset perustuslakivaliokunnan tulkinnasta tulee perustella mahdollisimman hyvin ja seikkaperäisesti muun muassa muuttuneilla olosuhteilla tai muilla vastaavilla seikoilla.

Suuren valiokunnan ja perustuslakivaliokunnan eri asiat käsittävistä, molempien perustuslaissa säädettyistä tehtävistä seuraa, että käytännön vastuusuhteiden ja vastuun parlamentaarisen ja oikeudellisen luonteen ulottuvuuksien selkeyden kannalta on tarpeen, että valtioneuvostossa ministerit ja virkamiehet voivat selkeästi ymmärtää, mitkä ovat eduskunnan unionin säädösehdotusta koskevan kannan sisällölliset ulottuvuudet ja **miltä osin kyse on perustuslakivaliokunnan Suomen perustuslakia koskevasta tulkinnasta ja kuinka vahvasti velvoittavaksi valiokunnan kannanotto on tarkoitettu**. Vastuun selkeyden näkökulmasta on valtioneuvoston toimijoiden näkökulmasta tärkeää, että painavat valtiosääntöoikeudelliset kannanotot erottuvat esimerkiksi EU:n keskusteluun tarkoitetuista muista kannanotoista. Suuren valiokunnan lausunnon SuVL 6/2020 vp ja perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 16/2020 vp ja varsinkin lausuntojen ponsiosien osalta asiassa E 64/2020 vp voisi syntyä käytännössä epäselvyyttä. Asia ei ole vain teoreettinen, sillä oikeuskanslerille on jo tehty kanteluita valtioneuvoston ja sen ministereiden menettelystä elpymisvälineeseen liittyen.

3. Komission ehdotusten suhde unionin oikeuteen

Käsittelen tässä komission ehdotusten suhdetta unionin oikeuteen siltä osin kuin se on tarpeen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin taustoittamiseksi. Perustuslakivaliokunta voi nähdäkseni hyvinkin lisäksi osallistua Suomen valtiosäännön näkökulmasta myös esittämällä näkökohtia huomioon otettavaksi unionin lainsäädännön muotoilussa ja siten myös unionin oikeuden tulkinnassa. Unionin oikeus kehittyä kansallisten oikeusjärjestysten ja unionin oikeuden ja sitä kehittävien toimielinten molemminsuuntaisessa dialogissa. Nämä EU-oikeuden kehittämiseen liittyvät näkökohdat eivät ole perustuslain 74 §:ssä säädetyn tulkintaetuoikeuden piiriin kuuluvia Suomen valtiosäännön tulkintoja.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 16/2020 vp huomiota ehdotusten suhteeseen SEUT 310 artiklan määräyksiin unionin talousarvion tasapainon vaatimuksesta ja siihen, että ehdotukset voivat asiallisesti olla ongelmallisissa suhteissa SEUT 125 artiklan määräyksiin siitä, että unioni ei ole vastuussa jäsenvaltioiden sitoumuksista. Elpymisrahastossa on kysymyksenä myös, mille kaikille toimille SEUT 122 artikla unionin solidaarisuudesta voi toimia oikeusperustana. Kiinnitin myös omassa asiantuntijalausunnossani 5.6.2020 vp kriittistä huomiota erityisesti SEUT 310 artiklan tasapainoisen budjetin periaatteen toteutumiseen. Neuvoston oikeudellisen yksikön perusteellinen lausunto osaltaan osoittaa, että varsinkin **SEUT 310 artiklan osalta komission ehdotukset sisältävät uusia avauksia ja tulkintoja. Siten kriittiset kysymykset olivat aiheellisia.**

U 27/2020 vp ja jatkokirjelmä U 20/2020 vp elpymisvälineen perustamisesta

Elpymisvälineen perustamista koskevissa kirjelmissä U 27/2020 vp ja jatkokirjelmässä UJ 20/2020 vp todetaan, että ehdotusten oikeusperusta SEUT 122 artikla on asianmukainen ja ehdotukset ovat myös unionin oikeuden suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukaisia. Olen 5.6.2020 perustuslakivaliokunnalle antamassani asiantuntijalausunnossa **pitänyt oikeusperustaa kiistatta asianmukaisena**. Tähän aikaisempaan arviooni minulla ei ole lisättävää. Minulla ei ole myöskään olennaista huomautettavaa suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen kannalta.

Valtioneuvoston kannan mukaisesti tavoiteltavat muutokset elpymisvälineen sisältöön ja rahoituksen kohdentamiseen osaltaan parantavat käsitykseni mukaan edelleen suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen toteutumista. Varsinkin suhteellisuusperiaatteen toteuttaminen on valtiosääntöisestikin tärkeää unionin kriisitoimille. SEUT 122 artikla on solidaarisuutta poikkeuksellisissa oloissa ja kriiseissä koskevia unionin perussopimusten määräyksiä. Elpymisvälineen selkeä kiinnittäminen juuri tähän artiklaan siten korostaa oikeudellisesti toimien poikkeuksellista luonnetta sekä siten myös tilapäisyyttä ja sitä, että kyseessä ei ole unionin tavanomaisen toiminnan laajentamisesta. Unionin tuomioistuin totesi myös asiassa C-370/12 Pringle antamassaan tuomiossa, että SEUT 122 artiklan mukaiset toimenpiteet ovat taroitettut väliaikaisiksi (ks. tuomion 65 kappale).

Ehdotuksen suhdetta SEUT 125 artiklaan voidaan tarkastella **sisällöllisesti tai muodollisesti**. Muodollisesti kaikki SEUT –sopimuksen artikkelit ovat samanarvoisia ja siten unionin rahoitus SEUT 122 artiklan perusteella jäsenvaltioille ei kuulu SEUT 125 artiklan soveltamisalaan. Olennaista on siis se, että anneaanko unionin rahoitus korvaamaan jäsenvaltioiden omaa rahoituksenhankintaa markkinoilta. SEUT 122 artiklaan perustuvassa tuessa ei ole tästä kyse. Tämä on myös neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnon keskeinen argumentti sille, että komission ehdotus on ongelmaton SEUT 125 artiklan osalta. Argumentti saa tukea myös unionin tuomioistuimen Pringle -tuomiosta (ks. tuomion kappale 131).

Sisällöllisessä argumentaatiossa taas kiinnitetään huomiota siihen, toteutuuko Euroopan unionin tuomioistuimen asiassa C-370/12 Pringle antamassaan tuomiossa C-370/12 korostama SEUT 125 artiklan mukainen tavoite **terveen finanssipolitiikan harjoittamisen varmistamisesta ja tämän edellyttämä markkinoiden logiikan eli markkinakurin vaatimus** (ks. Pringle -tuomion kappale 135). Mikäli unionin antama rahoitus ei korvaa jäsenvaltion omia toimia vaan suunnataan SEU 3 artiklan mukaisesti unionin tavoitteiden saavuttamiseksi tehtäviin investointeihin ja toimenpiteisiin sekä SEUT 122 artiklan selkeästi kattamaan apuun poikkeuksellisissa olosuhteissa, kyse ei ole jäsenvaltion toimien ja vastuun korvaamisesta. Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnon mukaan SEUT 125 artikla ei tule sovellettavaksi SEUT 122 artiklan soveltamisalalla ja kyseessä ei ole jäsenvaltioiden markkinoilta ottaman rahoituksen korvaaminen unionin tai toisten jäsenvaltioiden rahoituksella. Elpymisvälineen konteksti on lausunnon mukaan olennaisesti erilainen kuin EVM-sopimuksessa, jossa EVM luotiin juuri korvaamaan jäsenvaltioiden varainhankintaa markkinoilta. Olennaista on myös, että jäsenvaltiot eivät olisi ehdotetun omien varojen päätöksen mukaan yhteisvastuussa unionin velanotosta vaan **vastuu rajautuu kunkin jäsenvaltion oikeudellisesti säädettyyn pro rata -maksuosuuteen**. Tältä osin on olennaista jo huomata, että neuvoston oikeudellinen yksikkö suositteli myös omien varojen päätökseen ehdotetun 6 artiklan 4 kohdan sisällön täsmentämistä sen osalta, että jäsenvaltion toissijainen ja väistytävä vastuu on **jako-osuuk-sien mukaista, pro rata**. Jonkin verran oikeudellisen yksikön argumentaation kantavuutta horjuttaa kuitenkin komission ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan argumentaatio siitä, että elpymistuissa tulee olla riittävästi nimenomaan avustusmuotoista tukea, jotta tuki ei kuormittaisi liikaa niitä jäsenvaltioita, joiden julkinen velka on korkea (ks. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan kompromissiesityksen 10.7.2020 neljäs pilari).

Pitäisin Euroopan unionin tuomioistuimen Pringle -asiassa antaman tuomion ja neuvoston oikeuspalvelun lausuntojen perusteella selvitettyinä, että merkittävää oikeudellista ongelmaa ei unionin oikeuden tulkintaperiaatteiden näkökulmasta ole. Siten myöskään merkittävää valtiosääntöoikeudellista ongelmaa ei näin ole SEUT 125 artiklan osalta. Asiallisesti terveen finanssipolitiikan ja elpymistukien välillä voi olla jännitettä ja tämä vuoksi tukien kohdentamisen riittävän tarkka sääntely ja kohdentaminen juuri korona -kriisistä johtuneisiin poikkeuksellisiin kustannuksiin ja kriisistä johtuviin investointeihin osaltaan vähentää tätä jännitettä. Valtioneuvoston kantaan ei näin tältä osin ole valtiosääntöoikeudellista huomauttamista.

Jäsenvaltioiden valtiosääntöoikeudessa harvemmin ja varsinkin Suomen valtiosääntöoikeudessa valtiosääntö on neutraali erilaisten talouspolitiikan linjojen suhteen eikä tervettä finanssipolitiikkaa pyritä oi-

keudellisesti määrittelemään. Euroopan unionin yhteydessä terveen finanssipolitiikan oikeudellisilla ta-
keilla on kuitenkin valtiosääntöoikeudellista merkitystä myös Suomen perustuslain kannalta siltä osin,
että ne liittyvät unionin ja jäsenvaltion väliseen toimivallanjakoon ja vastuunjakoon sekä osaltaan myös
pidemmällä aikavälillä turvaavat unionin ja Euroopan integraation taloudellista ja yhteiskunnallista kes-
tävyyttä. Taloudellisten vastuiden selkeys on yksi tähän olennaisesti vaikuttava seikka.

Kokonaisuutena siten SEUT 122 artikla on asianmukainen oikeudellinen perusta elpymisvälineelle. Suo-
men valtiosäännön näkökulmasta erityistä painoa on laitettava myös sille, että SEUT 122 artiklan mu-
kaisten toimenpiteiden on oltava tilapäisiä.

UJ 22/2020 vp – U 45/2018 vp unionin omien varojen päätös

Unionin omien varojen päätöksen osalta perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 16/2020 vp kriittisiä
kysymyksiä olivat erityisesti oikeusperustan SEUT 311 artiklassa riittävyys myös unionin jäsenvaltioiden
toissijaisesta ja väistävistä vastuusta unionin lainojen takaisinmaksuvalmiuden turvaamiseksi säättämi-
seen sekä erityisesti komission **ehdotuksen suhteesta SEUT 310 artiklaan unionin talousarvion tasa-
painon vaatimuksesta**. Valtioneuvoston U-jatkokirjelmässä UJ 22/2020 vp selostetaan perusteellisesti
komission ehdotusta ja sen oikeudellista perustaa. U-jatkokirjelmässä edelleen selostetaan ja analysoi-
daan laajasti ehdotuksen suhdetta SEUT 310 artiklaan. Pidän selvitystä valtioneuvoston jatkokirjelmässä
UJ 22/2020 vp asianmukaisena.

Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnossa myös arvioidaan hyvin laajasti ehdotuksen suhdetta SEUT
310 artiklan 1 kohtaan. Oikeudellisen yksikön lausunnonkaan perusteella ehdotus ei ole suinkaan on-
gelmaton unionin talousarvion tasapainon periaatteen eikä varsinkaan unionin omien varojen ja rahoi-
tuksen järjestelmän kokonaisuuden kannalta. Oikeudellisen yksikön lausunnon mukaan tietyn täsmen-
nyksin ja varauksin ehdotukset ovat sovitettavissa yhteen SEUT 310 artiklan ja unionin omien varojen
järjestelmän kokonaisuuden kanssa.

Komission ehdotuksessa on SEUT 310 artiklan 1 kohta sivuutettu kokonaan. Neuvoston oikeudellisen
yksikön lausunnossa nähdään paljon vaivaa sille, että komission ehdotus perustellaan yhteensopivaksi
SEUT 310 artiklan kokonaisuuden ja sen 1 kohdan kanssa. Samalla oikeudellisen yksikön lausunnossa
avoimesti myönnetään, että **asiassa ollaan ottamassa täysin toisenlainen tulkinta kuin mitä unionin
toimielimissä on tähän asti ymmärretty SEUT 310 artiklan 1 kohdan sisällön olevan**. Oikeudellisen yk-
sikön lausunnossa itse asiassa perustellaan sitä, että SEUT 310 artiklan 1 kohta tasapainoisen budjetin
vaatimuksesta ei tule sovellettavaksi vaan kyse on unionin vuotuisen talousarvion ulkopuolisesta erästä,
joka koostuu unionin SEUT 311 artiklan 2 kappaleen tarkoittamista muista tuloista eli unionin varainhoi-
toasetuksen (EU) 2018/1046 21 artiklassa tarkoitettuja käyttötarkoitukseen sidottuja ulkoisia tuloja,
jotka voidaan menoja koskevan perussäädöksen mukaan käyttää tiettyihin menoihin. Nämä ovat SEUT
310 artiklan 1 kohdan tarkoittaman talousarvion tasapainon ulkopuolella. Oikeudellisen yksikön kon-
struktio on altis kritiikille ja se synnyttää itse asiassa uusia unionin oikeuteen liittyviä ongelmia, joita
myös oikeudellisen yksikön lausunnossa laajasti käsitellään. Nimittäin tässä syntyy uusia oikeudellisia
ongelmia unionin talousarvion yhtenäisyys- ja yleiskatteisuusperiaatteiden kannalta. Yhtenäisyysperi-
aate on kantavia unionin perustamissopimukseen perustuvia budjettiperiaatteita ja unionin budjettia
koskevia säädöksissä ja päätöksissä tulisi Euroopan unionin tuomioistuimen asiassa C-284/90 Euroo-
pan yhteisöjen neuvosto v. Euroopan parlamentti antaman tuomion mukaan johdonmukaisesti soveltaa
kaikkia perustamissopimuksen kantavia budjettiperiaatteita (tuomion kappaleet 23 ja 26). Tässä vai-
heessa voidaan siis todeta, että neuvoston oikeudellisen yksikön ratkaisu SEUT 310 artiklan 1 kohdan
noudattamisen ongelmaan on talousarvion yhteydessä oleva erillisrahasto.

Tarkastelen tämän ajattelun kantavuutta lisää mutta sitä ennen tarkennan perustuslakivaliokunnalle
kuuluvan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta kysymyksenasettelua. Unionin lainanotto ei ni-

mittain käsittääkseni ole yleisesti oikeudellisesti ongelmallista vaan voi olla EU-oikeudellisesti ongelmallista vain tietyin osin. Perustuslakivaliokunnalle 5.6.2020 antamassani asiantuntijalausunnossa kuvaamallani tavalla **unioni voi ottaa lainaa rahoitusmarkkinoilta ja tätä ei ole pidetty SEUT 310 artiklan kannalta ongelmallisena siltä osin kuin unionin lainanoton vastineena on käyttöomaisuutta tai vastaavia**. Siten esimerkiksi mittavakaan unionin lainanotto lainojen antamiseksi jäsenvaltioille tai muille tahoille ei ole SEUT 310 artiklan kannalta nähdäkseni mitenkään ongelmallista. Tämä kysymys on myös käsitelty perustuslakivaliokunnassa unionin Sure -välineen yhteydessä (ks. PeVL 11/2020 vp).

Avoin oikeudellinen kysymys elpymisvälineen rahoituksessa oli käsitykseni mukaan vain ja ainoastaan lainanotto unionin menoja varten. On lisäksi huomattava, että komission ehdotuksessa ei ole arviointia ehdotuksen suhteesta 310 artiklan 1 kohdan mukaiseen lainanoton kieltoon. EU-oikeudelliset tulkintakysymykset koskevat näin vain 500 miljardin euron avustusmuotoisiin tukiin käytettävää osuutta. Unionin oikeus edelleen tuntee varainhoitoasetuksessa selkeästi myös käyttötarkoitukseen sidotun tulon käsitteen. Valtioneuvoston jatkokirjelmässä U 22/2020 vp selostetaan tilanteita, joissa nykyisin on käyttötarkoitukseen sidottuja tuloja. SEUT 311 artiklassa eikä perustamissopimuksissa muuallakaan määritellä mahdollisia tulonlähteitä pois sulkevalla tavalla sitä, mikä on käyttötarkoitukseen sidottua tuloa. Tarvemmin käyttötarkoitukseen sidotusta tulosta säädetään unionin varainhoitoasetuksen (EU) 2018/1046 21 artiklan 5 kohdassa. Käytännössä ajatus olisi siis muodostaa tilapäisenä poikkeuksena jäsenvaltioiden suostumuksella **elpymisvälineen perustamisesta annetun neuvoston asetuksen ja neuvostossa yksimielisesti päätettävän ja jäsenvaltioissa niiden valtiosäännön mukaisesti ratifioitavan neuvoston päätöksen unionin omista varoista säännöksiin unionin talousarvion yhteyteen talousarvion ulkopuolinen erillisrahasto, johon lainoilla hankittavat tulot osoitetaan säädöksissä tarkoitettuihin tarkoituksiin ja joita ei saa käyttää muihin tarkoituksiin unionin toiminnassa**.

Valtioneuvoston jatkokirjelmässä ja neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnossa todetaan, että **Next Generation EU –elpymispaketin rakenne ja luonne ovat ennen näkemättömiä** (ks. oikeudellisen yksikön lausunnon kohta 53-54). Käytännössä unioni muuttaa tulkintakäytäntöä täysin siihen nähden, mitä SEUT 310 artikla ja varsinkin sen 1 kohta lainanoton kiellosta edellyttää. Tämä tulkinta pyritään neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnossa sijoittamaan rajatuksi ja tilapäiseksi poikkeukseksi SEUT 310 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle (ks. oikeudellisen yksikön lausunnon kappaleet 62 – 67). Oikeudellinen rakennelma on unionin oikeuden näkökulmasta varsin taitavasti tehty, mutta siihen voidaan kohdistaa kritiikkiä. Se ensinnäkin muuttaa aikaisemmin sisällölliseksi ymmärretyn tasapainon periaatteen budjettitekniiseksi tasapainoksi (ks. oikeudellisen yksikön lausunnon kappale 21). Toiseksi ratkaisu synnyttää ongelman unionin talousarvion yhtenäisyysperiaatteen ja yleiskatteisuusperiaatteiden toteutumisesta, jota osin talousarvion ulkopuoliseksi mutta talousarviossa oleva rahastointi voivat vaarantaa. Oikeudellisen yksikön lausunnossa halutaankin takeita sille, että yhtenäisyysperiaate ja unionin talousarviojärjestelmän ja omien varojen integriteetti turvataan. Kolmanneksi, oikeudellisen yksikön lausunnossa toisaalta esitetään asiantuntijalausunnossani 5.6.2020 ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp kuvattu ajattelumalli, jossa unionin lainanotto on sallittua silloin, kun lainanottoa vastaa unionin varallisuudeksi luettava vastasaatava tai omaisuus (oikeudellisen yksikön lausunnon kappaleet 24 ja 25). Oikeudellisen yksikön lausunnon mukaan nyt unionin talousarvion tasapainoa turvaavana, SEUT 310 artiklan 4 kohdan edellyttämänä eränä ovat jäsenvaltioiden yksiselitteinen oikeudellinen velvollisuus maksaa unionille korotettua omien varojen päätöksen mukaista maksuosuutta (oikeudellisen yksikön lausunnon kappaleet 40 – 43). Oikeudellisen yksikön lausunnon valossa tulee selväksi, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp esille nostama huoli on ollut perusteltu ja aiheellinen. Valtiosääntöoikeudellisestikin merkittävänä pidän myös oikeudellisen yksikön lausunnon suositusta siitä, että **omien varojen päätöksen 6 artiklan 4 kohtaa jäsenvaltion toissijaisesta ja suhteellisesta vastuusta olisi tarpeen selventää ja täsmentää**.

Valtioneuvoston jatkokirjelmä U 22/2020 vp kuvaa hyvin oikeudellisen yksikön lausuntoa enkä käy sitä tässä toistamaan. Unionin oikeuden kannalta olisi muitakin lähestymistapoja turvata SEUT 310 artiklan

kaikkien kohtien noudattaminen. Talousarvion tasapaino on turvattava unionin monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa eli kyseessä ei ole ankarasti vuosittainen sisällöllinen tasapaino. Rahoituskehyskausi on vähintään 5 vuotta ja se siis voi olla pidempikin. Hyväksyttäessä erillisrahastoajattelu voidaan myös ajatella omaa ja pidempiaikaista rahoituskehysosiota lainojen takaisinmaksun osalta. Talousarvion tasapainoperiaatteen ratio on se, että päätöksentekijä pakotetaan päättämään menojen yhteydessä myös rahoituksesta. Tämä funktio toteutuu nyt vain osittain eli lainanoton ja korotetun omien varojen tason kautta. Asiaa olisi voitu lähestyä myös sisällöllisesti ja kehittää laajemmin myös omien varojen järjestelmää. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan kompromississa mainitaankin omien varojen uudistamisen aikaistaminen ja järjestelmän kehittäminen siten, että lainojen takaisinmaksu aidosti rahoitetaan (ks. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotus 10.7.2020). Periaatteessa vahvin lainojen takaisinmaksua koskeva erä on verotusoikeus. Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto ei siis kykene täysin ratkaisemaan unionioikeudellista ongelmaa ja se merkitsee täysin uuden tulkinnan omaksumista. Tämä on EU-oikeudellinen kysymys. Palaan sen valtiosääntöoikeudelliseen merkitykseen seuraavassa luvussa.

4. Valtiosääntöoikeudelliset arviointikriteerit ja valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Perustuslakivaliokunta on koonnut valtiosääntöoikeudellisen arviointinsa lähtökohdat erityisesti finanssikriisin ja unionin rahoitusvakauden turvaamiseksi tehtyjen järjestelyiden yhteydessä kehittyneen ja vakiintuneena pidettävän käytännön lausuntoonsa PeVL 16/2020 vp. Lisäksi perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämisen yhteydessä esittämiinsä näkökohtiin ja erityisesti unionin toimielinten keskinäisen sekä unionin ja jäsenvaltioiden välisestä tasapainosta sekä unionin toiminnan kehittämisestä ensisijaisesti perussopimusten puitteissa.

Perustuslakivaliokunta on ollut toistuvasti kriittinen **salamitaktiikalle tai hivuttamalla tapahtuvalle unionin toiminnan kehittämiseksi**, jossa unionin lainsäädäntöön otetaan uusia ja perussopimuksia verryttäviä tai 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, s. 5). Huoli on perusteltu. Yleisemminkin unionissa on havaittavissa osattomuuden tunnetta unionitason päätöksentekoa ja myös toimielinten vallan laajentamista kohtaan. Samoin kansallisissa toimijoissa on havaittavissa huolta unionin toimintaa kohtaan. Eurooppalaisen integraation oikeudellisten perusteiden tulisi olla ennustettavia ja selkeästi perusteltuja ja laajalti hyväksyttäviä. Elpymisrahastonkin yhteydessä komission ehdotuksessa, neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnossa ja nyt Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa puhutaan poikkeuksellisesta tilanteesta ja poikkeuksellisista sekä tilapäisistä ratkaisuista. Oikeudellisesti näin onkin. Mitä vahvemmin ja selkeämmin ehdotusten oikeusperustana on myös poikkeuksellisia tilanteita koskeva SEUT 122 artikla, sitä vahvemmin tämä on myös unionin perustustamissopimuksilla turvattua (ks. myös neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnon kappale 92, jonka mukaan myös lainanottovaltuus olisi voitu perustaa SEUT 122 artiklaan). Käytännössä uudet tulkinnat avaavat uusia mahdollisuuksia ja luovat uutta institutionaalista käytäntöä. Kysymys on laajemmasta unionin finanssipoliittisesta roolista on käytännössä jatkuvasti kummitellut poliittisella agendalla. EU:n nykyinen budjettijärjestelmä ei ole saanut sitä merkitystä, joka sillä integraation hyötyjen ja kustannusten tasoittajana eri jäsenvaltioiden välillä alun perin toivottiin olevan. Kansalliset huolet hivuttamisesta ja kannanotot siitä, että pysyvät muutokset unionin toiminnassa tulee tehdä perussopimuksia muuttamalla ovat perusteltuja; silloinkin kun niistä olisi eri mieltä. Tässä suhteessa varsinkin SEUT 310 artiklan uustulkinnat aiheuttavat saaduista selvityksistä huolimatta kysymyksiä, joihin joudutaan palaamaan. EU:n kehityksen kannalta elpymisväline luo selvästi paineita kehittää ja uudistaa myös unionin omien varojen järjestelmää pidemmällä tähtäimellä.⁸ Vaikka nyt tehdään tilapäisiä ja poikkeusluonteisia päätöksiä, on niillä heijastus- ja seurannaisvaikutuksia myös pidemmällä tähtäimellä. Vastaava vaikutus on toki myös sillä, että unioni ei tee koronaepidemian ja siitä seuranneiden taloudellisten pulmien johdosta unionitason toimia. Keskustelussa yhteiskunnallisten vaikutusten osalta ovat myös sisämarkkinoiden fragmentoitumiseen ja jopa osittaiseen hajoamiseen liittyvät huolet.

⁸ Tämä todetaan Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan lehdistötiedotteessa 10.7.2020.

Perustuslakivaliokunnan aikaisempi käytäntö on muodostettu erityisesti finanssikriisin kontekstissa. Valtioneuvoston jatkokirjelmässä tuodaan lisäksi yleisesti ottaen asianmukaisesti esille valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta olennaisia, nyt käsillä olevassa kontekstissa tärkeitä seikkoja. PeVL 16/2020 vp ponsiosan toteuttamisesta ei ole kuitenkaan kirjelmissä tai jatkokirjelmissä selvitystä.

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi onkin **kiinnitettävä riittävän yksityiskohtaisesti arvioitavana olevan säädösehdotuksen kontekstiin** kontekstisidonnaisen tai kontekstin ymmärtävän tulkinnan periaatteiden mukaisesti. Erona esimerkiksi Euroopan vakauserämekanismista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan rahoitusvakauserävälineestä (ERVV) tehtyyn sopimukseen verrattuna on, että rahoitus ja varainkäyttö ovat erillisenä eränä **osa unionin rahoitus- ja talousarviojärjestelmää** ja lisäksi, että rahoituksen ottaminen ja kohdentaminen tapahtuvat kokonaisuudessaan **osana unionin oikeusjärjestystä**. Seikoilla valtiosääntöoikeudellisesti olennaista merkitystä. Kyse on Suomessa **valtiosääntöisesti hyväksytyn unionin oikeusjärjestyksen puitteissa tapahtuvasta toiminnasta**. Rahoitusta ja rahoituksen käyttöä myös koskevat unionin varainhoitoa, tilivelvollisuutta ja myös esimerkiksi avoimuutta koskevat järjestelyt. SEUT 122 artikla antaa myös selkeän oikeusperustan unionin ja sen jäsenvaltioiden yhteisille solidaarisuutta osoittaville toimenpiteille, joiden tulee olla rajattuja ja tilapäisiä. EVM:n yhteydessä ei ollut kyse tilapäisistä toimenpiteistä.

Perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa käytännössä keskeisessä asemassa ovat olleet Suomen **budjettisuvereniteetin mahdollisimman tehokas suojaaminen** sekä tässä tarkoituksessa myös kokonaisvastuiden ja riskien mahdollisimman tarkka selvittäminen, jotta voidaan osaltaan varmistaa, että Suomen valtio voi vastata niistä velvoitteista, joita sillä perustuslain mukaan on. Välillisesti kyse on julkisen vallan kyvyn turvata perusoikeudet ja muut velvoitteensa turvaamisesta. Toisaalta unionin yhteisissä, SEUT 122 artiklaan perustuvissa toimissa on välillisesti kyse myös koko unionin ja jäsenvaltioiden kyvyn toteuttaa perusoikeuksia turvaamisesta poikkeuksellisissa, jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevissa tilanteissa. Perusoikeuksien toteutumisen edellytyksistä voidaan näin huolehtia paitsi kussakin jäsenvaltiossa mutta myös unionin tasolla yhteisesti. Tämähän on perustuslain 1 §:n 3 kohdan mukaan myös koko kansainvälisen yhteistyön yksi kantavista ideoista.

Perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa käytännössä ei budjettisuvereniteettia ole yksityiskohtaisesti määritellä mutta sen viitataan tarkoittavan eduskunnan budjettivallan rajoitusten selvittämistä ja niiden perusteltavuutta ja rajaamista siihen, mikä on tarpeellista ja oikeasuhtaista. Valtioneuvoston omien varojen päätöstä koskevassa U-jatkokirjelmässä UJ 22/2020 vp määritellään, että **budjettisuvereniteetti liittyy perustuslain 2 §:n 1 momentin ja perustuslain 7 luvun mukaisten valtiontaloutta koskevien säännösten toteutumisen turvaamiseen** (UJ 22/2020 vp, s. 16-17). Jatkokirjelmässä edelleen kiinnitetään huomiota täysivaltaisuuden tulkintaan tilanteessa, jossa Suomi on liittymällä Euroopan unioniin ja saattamalla supistetussa peruslain säätämisyjärjestyksessä unionin oikeusjärjestyksen voimaan **päättänyt käyttää suvereniteettiaan yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa (UJ 22/2020 vp, s. 17)**. Tämä on myös vahvistettu ottamalla perustuslakiin säännökset siitä, että Suomi on Euroopan unionin jäsen. Budjettisuvereniteetti on siten osa yleisempää valtion täysivaltaisuuden eli suvereniteetin tarkastelua. Budjettisuvereniteettiäkin tulee tarkastella joustavasti unionin jäsenyyden viitekehyksessä.

Eduskunnan budjettivallan suojaamisen osalta UJ 22/2020 vp. (s. 21-22). kuvataan eduskunnan budjettivallan käytön käytäntöjä. Ajatuksena on, että **unionin toimintaan liittyviä budjettivallan rajoituksia ei tulisi tarkastella ainakaan ankarammin kuin mitä kansallisen perustuslaki sallii ja edellyttää**. Eduskunnan kulloisellakin enemmistöllä on tarkastelun perusteella varsin väljät puitteet sitoa valtio myös pitkäaikaisiin vastuusitoumuksiin. Se, kuinka järkevää tämä kulloinkin on, ei ole valtiosääntöoikeudellinen kysymys. Perustuslaki säätää sitoutumisen muodon ja prosessin mutta antaa **sitoumusten määrän ja sisällön osalta vain äärimmäisen väljät ääriviivat**. Perustuslaki ei edellytä tietynsisältöistä talous- ja finanssipolitiikkaa vaan tämä on valtiontaloudellisen vallan käyttäjän harkinnassa kunhan perusoikeudet ja lakisääteiset menot turvataan.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä huomio on kiinnittynyt **velvoitteiden ja vastuiden kokonaisuuden selvittämiseen**. Tämä on ollut erityisen perusteltua rahoitusvakauden turvaamisen viitekehyksessä. Se on edelleen merkityksellistä myös tässä yhteydessä. Jatkokirjelmässä UJ 22/2020 vp. (s.30-34) on päivitetty kokonaiskatsaus vastuihin ja riskeihin, jolla pyritään täyttämään perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 11/2020 vp asetettu vaatimus kokonaisvastuiden selvittämisestä ja tarkastelusta. Valtioneuvoston jatkokirjelmä UJ 22/2020 vp, s. 24-25 ja valtioneuvoston kirjelmä U 27/2020 vp, s. 11-12 sekä jatkokirjelmä UJ 20/2020 vp, s. 5-6 sisältävät **uutena elementtinä myös EU-jäsenyyden ja elpymisväli-neen hyötyjen tarkastelun**. Valtioneuvoston jatkokirjelmät voidaan ymmärtää niin, että vaikutuksia budjettisuvereniteettiin sekä Suomen valtion vastuihin ja riskejä ja niiden todennäköisyyttä selvitettä-essä on myös tarpeen ottaa huomioon unionin jäsenyyden ja unionin toimenpiteiden tuottamat talou-delliset ja yhteiskunnalliset hyödyt.

Perustuslakivaliokunnan onkin tarpeen pohtia, pitäisikö EU:n toimenpiteistä aiheutuvien valtion vastui-den ja riskien sekä budjettisuvereniteetin rajoitteiden selvittämisen lisäksi valtiosääntöoikeudellisessa arviointikriteeristössä huomiota kiinnittää myös unionin jäsenyyden yleisiin ja käsillä olevista toimenpi-teistä erityisesti saataviin hyötyihin ja niiden todennäköisyyteen. Tämä on luonnollisesti epävarmaa ja vaativaa taloudellista ja yhteiskunnallista vaikutusarviointia. Kun julkisen talouden ja valtion kantokyky asiantuntijatiedon valossa voimakkaasti riippuvat kokonaistaloudellisesta kehityksestä ja työllisyydestä ja kun Euroopan unionin alueella niin vientimarkkinana kuin tuonnin lähteenä sekä talouden toimin-taympäristön ja sen vakauden aivan keskeisenä pilarina on näille suuri merkitys, olisi **valtiosääntöoikeu-dellisen tarkastelun tavoitteiden kannalta tämä laajempi tarkastelutapa perusteltu**. Muodollinen ra-joite budjettisuvereniteettiin voi lisätä muuten julkisen talouden ja valtion toimintamahdollisuuksia merkittävästikin.

Euroalueen rahoitusvakauteen sekä unionin elpymis- ja palautumistukivälinettä sisällöllisesti paljon muistuttavan uudistusten tukiohjelman yhteydessä perustuslakivaliokunta on korostanut rahoituksen tiukkaa, yleensä talouspoliittista ehdollisuutta (ks. PeVL 16/2020 vp, s. 12-13 sekä siinä viitattu PeVP 34/2020 vp; uudistusten tukiohjelmasta ks. PeVL 37/2018 vp ja PeVL 2/2020 vp). Ehdollisuuden tarkoi-tuksena on osaltaan suojata jäsenvaltioiden **kannustimia noudattaa tervettä finanssipolitiikkaa SEUT 125 artiklan mukaisesti** ja näin valtiosääntöoikeudellisesti kestävää unionin ja sen jäsenvaltioiden vä-listä työn- ja vastuunjakoa.

Lausunnossani 5.6.2020 toin jo esille, että talouspolitiikan ohjausjaksossa toteutettavaan **ehdollisuu-teen liittyy tässä yhteydessä myös ongelmia demokraattisen legitimitietin ja päätöksenteon hyväk-syttävyyden jäsenvaltioissa kannalta** sekä komission ja muiden unionin toimielinten välisen vastuun-jaon kannalta. Ehdollisuus on EU-tuomioistuimen Pringle –ratkaisun mukaisesti tarpeellinen terveen fi-nanssipolitiikan kannustimena varsinkin tilanteissa, joissa unioniin liittyvällä järjestelyllä on tarkoitus osin korvata rahoitusta, jota jäsenvaltiot ottaisivat rahoitusmarkkinoilta.

Nyt käsillä olevassa tilanteessa asetelma on osin toinen eikä koronaepidemian aiheuttamiin taloudelli-siin menetyksiin ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan mukaisiin investointeihin kohdis-tuva, unionin yhteistein toimien rahoitus samalla tavoin ole terveen finanssipolitiikan periaatteen kan-nalta ongelmallinen. **Ehdollisuutta ei näin ole tässä yhteydessä perusteltua ylikorostaa valtiosääntö-oikeudellisena vaatimuksena**. Lainsäätäjällä ja budjettivallan käyttäjällä tulee myös olla harkintavaltaa pohtia kulloiseenkin yhteiskunnalliseen tilanteeseen sopivia talouspoliittisia keinoja.

Valtioneuvoston kannan mukainen Euroopan parlamentin ja neuvoston aseman vahvistaminen käyttö-tarkoitukseen sidottujen tulojen käytön määrittelyssä osaltaan parantaisi merkittävästikin unionin toi-mielinten välistä tasapainoa ja lieventää komission aseman vahvistumiseen rahoituksen kohdentumi-ssa sisältyviä ongelmallisia vaikutuksia. Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnossa tuodaan esille

tarve vahvistaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asemaa käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen käsittelyssä. Tämä sisältyy myös valtioneuvoston kantaan. Tämä lieventäisi elpymissuunnitelman toteutuksen vaikutuksia unionin toimielinten väliseen tasapainoon ja parantaisi demokraattista legitimitettiä. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa 10.7.2020 esitellään yleisellä tasolla ehdollisuuksia, jotka eivät olisi tavanomaista talouspoliittista ehdollisuutta mutta varojen käytön liitännäisyyttä talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon, oikeusvaltiokriteeriä ja lisäksi rahoituksen tietyn vähimmäisosuuden kohdentamista ilmastonmuutoksen torjuntaan. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa neuvosto hyväksyisi komission ehdotuksesta määräenemmistöllä elpymissuunnitelmat.

Perustuslain näkökulmasta elpymisvälineen perustamisessa olennaista on valtioneuvoston kirjelmän U 27/2020 vp ja jatkokirjelmän UJ 2020 vp valossa se, kuinka tarkasti elpymisväline voidaan unionin oikeudessa rajata **mahdollisimman tarkkarajaiseksi ja tilapäiseksi poikkeukseksi unionin tavanomaisesta toiminnasta ja kuinka selkeät oikeudelliset takeet tällä ovat**. Tällaisin rajauksin elpymisväline näyttäisi myös olevan **sijoitettavissa osaksi unionin nykyistä oikeusjärjestelmää sekä toimielinten välistä tasapainoa**, jolloin järjestely on valtiosääntöoikeudellisesti ja erityisesti myös Suomen täysivaltaisuuden kannalta ei ainakaan sisällä merkittäviä ongelmia. Keskustelussa osasta jäsenvaltioita varmasti tulee esiintymään pyrkimyksiä siihen, että nyt avattaisiin ainakin periaatteessa pysyväisluonteisempia uusia toimintamalleja unionin toiminnassa ja unionin budjetti saisi asiallisesti merkittäviä finanssipoliittisia funktioita. Tällöin olisi tarve arvioida myös sitä, onko kyseessä enää unionin johdetun oikeuden puitteissa tehtävissä olevasta unionin kehittämisestä nykyisten perussopimusten puitteissa. Palauttaminen ja oikeudellisesti selkeä elpymispaketin **säätäminen määrällisesti ja asiallisesti rajatuksi ja tilapäiseksi SEUT 122 artiklaan perustuvaksi poikkeukseksi** olennaiselta osin **vähentää huolia** Suomen perustuslain näkökulmasta.

Elpymisvälineen rahoituksessa on Suomen täysivaltaisuuden ja budjettisuvereniteetin suojaamisen kannalta erityisen kiinnostava kysymys unionin lainanotto elpymisvälinettä varten ja siihen liittyvä jäsenvaltioiden toissijainen vastuu sekä tilapäisen unionin talousarvioon liittyvän, unionin varsinaisen talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen ja unionin ottamien lainojen käyttäminen avustuksina annettaviin menoihin. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp, s. 19 kiinnitetään valtiosääntöoikeudellisista syistä tarpeeseen vähentää unionin lainanottoa avustusmuotoisiin tukiin ja ponsiosassa valiokunta ei pidä tässä vaiheessa lainanottoa avustuksiin hyväksyttävänä. Neuvottelutilanteesta saadun raporttien perusteella (ks. edellä alaviitteessä mainittu valtioneuvoston kanslian muistio Eurooppa-neuvoston jäsenten 19.6.2020 pidetystä videokokouksesta) ja valtioneuvoston jatkokirjelmän UJ 22/2020 vp perusteella **jäsenvaltioiden enemmistö kannattaa avustusmuotoisia tukia ja niiden rahoittamista unionin lainanotolla**. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa 10.7.2020 avustusmuotoisen ja lainojen väliseen suhteeseen ei myöskään ehdoteta muutoksia. Kompromissiehdotuskin on enemmän tarkennettu keskustelun avaus eli muutoksia vielä varmasti Eurooppa-neuvostossa ja sen jälkeisessä jatkovalmistelussa asiaan tulee.

Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnon ajatukset jäsenvaltion vastuun selkeästä rajaamisesta sekä vastuunjaon ja sen oikeudellisen perusteen esittämisestä omien varojen päätöksestä jäsenvaltioiden kesken, jolloin kyseessä ei ole jäsenvaltioiden yhteisvastuullinen vaan unionin velka, jossa unionin maksukykyä turvataan jäsenvaltioiden toissijaisella ja väistyvällä sekä selkeästi rajatulla vastuulla, parantaisivat Suomen budjettisuvereniteetin suojaamista valtiosääntöisesti olennaisellakin tavalla.

SEUT 122 artiklan soveltamisalaan rajattuna ja muutenkin oikeudellisesti selkeästi rajattuna poikkeuksena, jolle on unionin nykyisissä perustamissopimuksissa osoitettavissa oikeusperusta, elpymisväline ja sen rahoitus **eivät merkitse perustuslaissa tarkoitettulla tavalla olennaisten uusien toimivaltuuksien antamista pysyvästi** Euroopan unionille.

Olennaista perustuslain näkökulmasta on nähdäkseni **vastuiden tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, poikkeuksellisten menettelyiden rajaaminen asiallisesti ja ajallisesti välttämättömään ja oikeasuhtaiseen** sekä poikkeusjärjestelyiden riittävä eriyttäminen unionin tavanomaisesta ja pysyväksi tarkoitettu toiminnasta.

Perustuslakivaliokunta on korostanut **eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamista ja valtion vastuiden, mukaan lukien takausvastuut, ylärajan määrittelemistä** laissa ja EU –vastuiden tarkkarajaisuutta (PeVL 5/2011 vp; PeVL 16/2020 vp, s. 18-19 ja PeVL 11/2020 vp, PeVL 12 /2020 vp). Mikäli jäsenvaltioiden vastuiden jakoperusteet ja yläraja tarkennettaisiin unionin omien varojen päätöksessä, täyttyy tämä kriteeri. Pidän valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta tärkeänä **omien varojen päätöksen 6 artiklan 4 kohdan täsmentämistä ja jäsenvaltioiden välisen täydentävän takausvastuun pro rata jakoperusteen selkeää määrittelemistä unionin säädöksessä**. Tämä seikka on arvioni mukaan painava valtiosääntöoikeudellinen huomautus.

Valtioneuvoston kirjelmissä ja jatkokirjelmissä on tehty selkoa perustuslakivaliokunnan asettamien, EU-vastuita ja niiden riskejä koskevien kriteerien täyttymisestä. Valtioneuvoston johtopäätöksenä on, ettei elpymisvälineen mukaiseen rahoitukseen osallistuminen ei vaarantaisi Suomen valtion kykyä vastata velvoitteistaan (U 27/2020 vp, ks. UJ 22/2020 vp yksityiskohtaisempi vastuiden erittely).

Välijohtopäätöksenä edellä olevasta tarkastelusta on, että komissio ja nyt neuvoston oikeudellinen yksikkö ovat esittäneet unionioikeudellista argumentaatiota, jonka perusteella ehdotettava elpymisväline olisi katsottavissa unionin perussopimusten mukaiseksi. Valtioneuvosto pitää arviossaan näitä selvityksiä riittävinä. Neuvottelut ovat vielä suurelta osin avoimia ja valtioneuvosto voi osaltaan aktiivisesti neuvotteluissa etsiä ratkaisuja, joilla unionin perustamissopimusten toteutumista koskevia nähdäkseni perusteltuja huolia voidaan edelleen vähentää tai poistaa. Useat valtioneuvoston kannan mukaiset muutokset parantaisivat tällä tavoin kokonaisuutta.

Edellisessä luvussa olen todennut, että neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto ei onnistu kokonaan vakuuttamaan SEUT 310 artiklan osalta unionin lainanottoa avustuksia varten ja perusteluiden oikeudellinen konstruktio avasi niiden itsensäkin mukaan uusia oikeudellisia kysymyksiä. Olen myös todennut, että useita muitakin mahdollisuuksia ja erityisesti selkeästi tehtävän lainanoton takaisinmaksua koskevat ratkaisut vähentävät pulmia tältä osin.

Perustuslakivaliokunta asetti lausuntonsa PeVL 16/2020 vp ponsiosassa valtioneuvostolle tiukan velvoitteen, ettei *valtioneuvoston tule käsittelyn tässä vaiheessa hyväksyä tai edistää ehdotettua unionin lainanottoa ja jäsenvaltion siihen kytkeytyvää vastuuta avustusmuotoisista tukivälineistä*. Ymmärtäisin itse tuon varhaisessa käsittelyvaiheessa ja ennen valtioneuvoston kirjelmiä ja varsinaista valtiosääntöoikeudellista analyysiä ja sitä taustoittavaa unionin oikeuden selvittämistä koskevana aidon harkinnan ja pohdinnan turvaamista koskevana ja siten perusteltuna lausumana, jota on tarpeen arvioida uudestaan nyt tässä käsittelyn vaiheessa. Perustuslakivaliokunnan on tarpeen tässä käsittelyn vaiheessa arvioida kantansa saatujen selvitysten perusteella.

Tässä käsittelyn vaiheessa kysymys on, että seuraako **Suomen perustuslaista valtioneuvostolle velvoite olla hyväksymättä unionin lainanottoa avustusmuotoisia unionin tukia varten** sisältävää omien varojen päätöstä. Sikäli kuin jäsenvaltion toissijaisen ja väistyvän vastuun tarkemmat perusteet järjestetään säädöksessä, en näe, että unionin oikeuteen liittyvistä kiistanalaisista kysymyksistä huolimatta tällainen velvoite seuraisi Suomen perustuslaista. Valtioneuvoston jatkokirjelmän U 22/2020 vp perusteella rahoitus ei merkitse perustavanlaatuista poikkeusta eduskunnan valtiontaloudellisesta vallasta. Kansallisesti eduskunta voisi päättää nyt käsillä olevasta maksuvelvoitteesta lailla tai talousarviopäätöksellä ja neuvottelutilanteen perusteella todennäköisesti kyseessä olevasta vastuusta perustuslain 82 §:n mukaisesti edellyttäen, että määrä on tarkkarajainen ja täsmällinen mutta perustuslaki ei aseta sisällöllisiä

rajoituksia. Omien varojen päätös vaatii yksimielisyyden ja eduskunta osallistuu perustuslain 96 §:n mukaisesti päätöksentekoon sekä lisäksi päätös saatetaan eduskunnan hyväksyttäväksi. Eduskunnan vaikutusmahdollisuudet on siten turvattu. Arvioni mukaan **Suomen perustuslaista ei seuraa tällaista velvoitetta.**

Omien varojen päätös on ainoa nyt arvioitavina tulevista säädöksistä, joka tulee vielä erikseen hyväksyä kansallisesti Suomen valtiosäännön mukaisesti. Tässä vaiheessa PeVL 16/2020 vp mukaisesti arvioidaan käsittelyjärjestys eduskunnassa. Oikeudellisesti käsittelyjärjestystä koskevat kannanotot voidaan kokonaisarvion perusteella tehdä varsinaisesti vasta kun neuvoston päätös omista varoista on tehty ja se on toimitettu hallituksen esityksellä eduskunnan hyväksyttäväksi. Valtioneuvoston käytännön toiminnan kannalta on kuitenkin tarpeellista jo neuvotteluvaiheessa hahmottaa käsitys, voisiko asiassa olla kyseessä perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitettua merkittävää ja uudesta toimivallan siirtämisestä unionille, minkä hyväksyminen vaatisi määränemistön eduskunnassa. Pienen valtion tulee jo vaikutusvaltansa turvaamiseksi erityisesti pyrkiä välttämään tilanteita, jossa ilman hyvin painavia syitä vasta sitoumuksen hyväksymisvaiheessa neuvottelutulos ei pitäisikään.

5. Yhteenveto ja johtopäätökset

Edellä esitetyn perusteella totean valtiosääntöoikeudellisina johtopäätöksenäni, että:

- **unionin pyrkimyksenä on Eurooppa-neuvostossa ja neuvostossa tapahtuvassa päätöksenteossa tarkemmin rajaamaan ja täsmentämään elpymisväline tilapäiseksi ja rajatuksi poikkeustoimeksi, jolla SEUT 122 artiklan mukaisesti vastataan koronaepidemian koko unioniin kohdistumiin vaikutuksiin. SEUT 122 artiklaan perustuvat toimet eivät ole pysyviä uusien toimivaltuuksien antaminen unionille**
- **Suomen valtiosäännön näkökulmasta olennaista on pyrkiä rajaamaan valtion vastuuta unionin lainanotosta ja tarkentamaan jäsenvaltion toissijaisen ja väistävän vastuun luonnetta ja jakopuustetta selkeästi säädöspuusteisesti ja tarkkarajaisesti ja täsmällisesti asetetuksi pro rata -vastuiksi**
- **minulla ei ole valtiosääntöoikeudellista huomauttamista valtioneuvoston kirjelmässä U 27/2020 vp ja jatkokirjelmässä UJ 20/2020 vp sekä jatkokirjelmässä UJ 22/2020 vp asiassa U 45/2020 vp esittämään valtioneuvoston kantaan**
- **unionin toiminnan hyväksyttävyyden ja demokratian kannalta on ollut merkityksellistä ja tärkeää, että unionin toiminnan oikeudellisiin puusteisiin ja oikeudellisiin rajoihin on kiinnitetty huomiota ja kiinnitetään jatkossakin huomiota**
- **unionin toiminnan ja kehityksen hyväksyttävyyden ja demokratian sekä Suomen perustuslain ja unionin perusperiaatteiden kannalta on erittäin merkityksellistä että unionia kehitetään perussopimusten puitteissa ja olennaiset oikeudelliset muutokset unionin toimivaltaan ja toimintaperiaatteisiin tehdään perussopimuksia muuttamalla**

Valtioneuvoston oikeuskansleri

Tuomas Pöysti