

Asia: U 27/2020 vp EU:n elpymisvälineen perustaminen ja UJ 22/2020 vp

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 13.7.2020

Johdannoksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan unionin elpymisvälineen perustaminen, U 27/2020 vp) ja tätä koskevasta jatkokirjelmästä UJ 20/2020 vp. Asiantuntijoita on pyydetty arvioimaan asian yhteydessä myös niitä valtiosäännön kannalta mahdollisesti merkityksellisiä seikkoja, joita tuodaan esille asian UJ 22/2020 vp – U 45/2018 vp -jatkokirjelmässä, jossa esitetään mm. elpymisvälineen perustamiseen liittyviä neuvoston oikeuspalvelun näkemyksiä.

Valiokunnalta saadun viestin mukaan tarvetta arvioida asiaa perustuslain 94 §:n kannalta ei asian tässä käsittelyvaiheessa ole, koska ko. käsittelyjärjestyksen arviointi tulee aikanaan ajankohtaiseksi lopullisesti vasta, kun omien varojen päätöstä koskeva neuvottelutulos on saavutettu ja se saatetaan kansallisesti hyväksyttäväksi (PeVL 16/2020 vp).

Kun valiokunta on lausunut asiasta aikaisemmin, käytännössä vertailu tehdään nyt sen aikaisempaan lausuntoon. On epäselvää, minkä verran siinä todetut asiat yleensä edellyttävät päivittämistä. Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Michelin 10.7.2020 jakamassa kompromissiesityksessä Suomen kantojen kannalta keskeisimmät seikat olivat muuttumattomia. Kantojen päivittämiseen ei neuvottelujen etenemisen vuoksi siis liene tarvetta.

Kuten aikaisemminkin, valtioneuvosto hakee jälleen kirjelmilleen osittaista luottamuksellisuutta koskien esimerkiksi jäsenmaakohtaista enimmäissaantoa ja huomattavaa osaa Suomen kannoista. Myös tämän vaiteliaisuuspyynnön perusteet ovat epäselvät. Ei ole ilmeistä, miten tavoitteiden salaaminen edesauttaisi niiden saavuttamista neuvotteluissa. Sen sijaan vaikuttaa selvältä, että esimerkiksi kysymys järjestelyn kuluista Suomen enimmäissaannosta kuuluu kansanvallan ytimeen

päätettäessä Suomen kannoista välineeseen. Asian tärkeyttä ei vähennä se, että komission uusimpien ennusteiden valossa Suomen talous on kriisistä hitaimmin toipuvia.

Valtiosääntöoikeudellisesti keskeiset kysymykset käsiteltävinä olevissa asioissa koskevat unionin toimivallan laajuutta ja Suomelle välineistä syntyviä vastuita. Poikkeukselliseksi tulkintatilanteen tekee se, että suuren valiokunnan asiassa antama lausunto (SuVL 6/2020 vp) ei seuraa perustuslakivaliokunnan arvioita, vaan irrottautuu siitä useassa kohdin valtiosääntöoikeudellisten arviointien kohdalla. Tästä syystä tiivistän lausuntoni aluksi valiokuntien lausuntojen keskeiset kohdat. Keskeinen asiakirja ehdotusten kannalta on neuvoston oikeuspalvelun lausunto, jonka sisältöä on selvitetty useammassakin kirjelmässä. Käsittelen ensin lausunnon asemaa unionin päätöksenteossa ja sen sisältöä suhteessa valiokunnan aikaisempiin kannanottoihin. Olen antanut erillisen lausunnon asiassa U 30/2020 vp, johon viittaa myös soveltuvien osin. Totean kunnioittavasti lausuntoni seuraavan.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 16/2020 vp ja suuren valiokunnan lausunto SuVL 6/2020 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunnon aluksi käsitellään sen lausuntojen asemaa suhteessa eduskunnan muihin valiokuntiin ja valtioneuvostoon. Sen näkemyksen mukaan on selvää, että edelliset ovat osana eduskuntakäsittelyä velvollisia ottamaan perustuslakivaliokunnan valtiosääntöiset huomautukset asianmukaisesti huomioon myös perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisessa menettelyssä. Vastaavasti on selvää, että valtioneuvosto ei voi toimia EU-lainsäädännön valmistelussa vastoin perustuslakivaliokunnan ilmaisemaa selvää ja ehdotonta valtiosääntöoikeudellista kantaa.

Valiokunta toteaa, että ehdotukset tarkoittaisivat asiallisesti poikkeamista SEUT 310 artiklan mukaisen tasapainoisen budjetin periaatteesta sellaisena kuin se on tähän asti ymmärretty. Ne merkitsisivät unionin ja jäsenvaltioiden välisen tasapainon tosiasiallista muutosta, joka on tarkoitettu sinänsä tilapäiseksi mutta jonka riskinä on pitkittyminen ja laajentuminen. Valiokunta korosti, että 'unionin on oikeusvaltion periaatteisiin sitoutuneena oikeusyhteisönä ja demokraattisena yhteisönä tarpeen tehdä perustavanlaatuiset ratkaisut oikeudellisesti kestäväällä tavalla ja laajan demokraattisen keskustelun perusteella'. Tästä seuraa myös, ettei valtioneuvosto 'voi hyväksyä sellaista unionin säädöstä EU-säädösmenettelyssä, joka on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain tai EU:n perusoikeusperuskirjan kanssa. Valtioneuvostolla on aktiivinen velvollisuus varmistua näistä asioista unionin lainsäädäntömenettelyssä (PeVL 41/2018 vp, s. 3). Valiokunnan mukaan unionin toimille tulee voida osoittaa *selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta* unionin perussopimuksista. Valiokunta korosti, että komission ehdotukset edustavat laadullisesti ja rahoituksen määrän osalta uudenlaista elementtiä unionin toiminnassa. Valiokunnan mukaan *'toimenpiteet tulee pystyä oikeudellisesti palauttamaan unionin perustana oleviin sopimuksiin ja unionin lainsäädäntöön niiden tavanomaisen tulkinnan puitteissa'* ja ettei *'nyt toteutettavilla toimilla tule tehdä käytännössä pysyviä muutoksia unionin keskeisiin toimintaperiaatteisiin'*.

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

epävarmoista tapahtumista'. Sen mukaan komission esitys avaisi 'periaatteellisesti uuden toimintamallin avaavana' ja piti tätä ongelmallisena SEUT 310 artiklan 1 kohdan kannalta¹:

Unioni ottaisi käytännössä yhteisvastuullisia piirteitä sisältävää velkaa ja ryhtyisi sillä toimimaan asioissa, jotka perussopimusten mukaan kuuluvat jäsenvaltioiden vastuulle. Suomen valtiosäännön näkökulmasta kyse on eduskunnan budjettivallan rajoituksesta ja sen taustalla unionin ulkoisen velkavastuun lisääntymisestä 750 miljardilla eurolla.

Suomen taloudelliset vastuut lisääntyisivät merkittävästi, mutta 'vastuiden tarkkaa muotoa, määrää ja ajoittumista ei voida ennakoida'.

Kun ehdotukseen liittyy 'komission ehdotuksen perusteella olennaisia määrällisiä ja laadullisia muutoksia unionin toiminnassa ja kokonaisjärjestelyssä' tämä vaikuttaa valiokunnan arviossa myös perustuslain tulkintaan:

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.

Tästä syystä valiokunta korosti, että

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

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

¹ Tämä vastaa myös omaa näkemystäni asiasta. Kts Päivi Leino-Sandberg, Who is ultra vires now?, *Verfassungsblog* (2020), <https://verfassungsblog.de/author/paivi-leino-sandberg/>; Päivi Leino-Sandberg, 'Next Generation EU - Breaking a taboo or breaking the law?', *CEPS Brief* (2020) <https://www.ceps.eu/next-generation-eu/> ja Päivi Leino-Sandberg, 'Who is ultra vires now? The EU's legal U-turn in interpreting Article 310 TFEU', *ReCONNECT* (2020), .

elpymisrahoitusta. Valiokunnan käsityksen mukaan valtioneuvoston kannat ovat muilta osin perustuslain kannalta oikeansuuntaisia.

Ponnessaan valiokunta edellytti,

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.

Suuri valiokunta korostaa lausunnossaan toimivansa elimenä 'joka koko eduskunnan puolesta tekee päätökset Suomen suhtautumisesta niihin EU:ssa päätettäviin asioihin, jotka sisältönsä puolesta kuuluvat Suomessa eduskunnan toimivaltaan. Suuri valiokunta pohjaa päätöksensä erikoisvaliokuntien valmisteluun. Tarvittaessa suuri valiokunta myös sovittaa yhteen erikoisvaliokuntien toimialojensa näkökulmasta esittämiä kantoja'.

Elpymisvälineen kohdalla 'yhteensovittaminen' tarkoitti käytännössä perustuslakivaliokunnan lausunnon sivuuttamista kokonaan. Toisin kuin yleensä, suuri valiokunta ei omassa lausunnossaan viitannut perustuslakivaliokunnan lausuntoon eikä siinä esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin huomioihin. Sen sijaan se teki valtiosääntöoikeudellisissa kysymyksissä omat arvionsa, jotka eivät ole ainakaan kaikilta osin yhteensopivia perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämien näkemysten kanssa. Sivuttaessaan perustuslakivaliokunnan uusimman lausunnon suuri valiokunta viittasi kuitenkin valiokunnan vanhempiin lausuntoihin ja totesi, että 'komission ehdotus näyttää toteuttavan perustuslakivaliokunnan aikaisemmin eri yhteyksissä esittämät edellytykset, joskin perustuslakivaliokunta aikaisemmin käsitteli erilaisia tilanteita. Ehdotus on rakennettu unionin olemassa olevan säädöskehikon osaksi. Ehdotus ei muuta unionin institutionaalista tasapainoa'. Suuri valiokunta käsittelee lausunnossaan myös budjettivaltaa ja suvereenisuutta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon asemesta se ilmoittaa nojautuvansa omiin asiantuntijakuulemiisiinsa ja katsoo, että eduskunnalla on asiassa laaja harkinta. Se toteaa, ettei ole vakuuttunut perustuslakivaliokunnan arviosta koskien elpymispaketin rahoitusmallia ja sen muuttumista toissijaiseksi valtioneuvostoksi. Suuren valiokunnan lausuntoon ei myöskään sisälly perustuslakivaliokunnan ponnessa mainittuja valtiosääntöoikeudellisia asioita.

Valtiosääntöoikeudellisesti ja myös eduskunnan omien sääntöjen kannalta ratkaisu on vähintäänkin erikoinen. Eduskunnan oman valiokuntaoppaan mukaan

*Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset yksilöidään valiokunnan lausunnossa ja ne käyvät kootusti ilmi lausunnon ponsiosasta. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisestä asemasta ja perustuslain 74 §:ssä säädetyistä tehtävistä johtuu, ettei perustuslakivaliokunnan muitakaan perustuslakiin tukeutuvia huomautuksia tule sivuuttaa mietintövaliokunnassa ilman vahvoja oikeudellisia perusteita asian erityispiirteet kuitenkin huomioon ottaen.*²

Suuri valiokunta ei lausunnossaan kerro, minkälaiset 'vahvat oikeudelliset perusteet' sillä ollut sivuuttaa perustuslakivaliokunnan tulkinta ja korvata se omilla tulkinnoillaan koskien esimerkiksi

² Valiokuntaopas, Eduskunta, s. 97.

budjettivallan käyttöä ja Suomen täysivaltaisuutta, jotka ovat perustuslain ytimeen kuuluvia kysymyksiä.

Oikeudellisen tulkinnan selvittäminen: Neuvoston oikeuspalvelun lausunto

EU-asioiden valmistelu ja neuvoston oikeuspalvelun asema

Vakiintuneena osana EU-asioiden kansallista valmistelua muodostetaan kanta myös oikeudellisiin kysymyksiin.³ Suomessa valtioneuvoston eduskunnalle EU-asioissa antamissa kirjelmissä on osio, jossa arvioidaan oikeusperustaa ja unionin toimivaltaa. Oikeusministeriön antaman ohjeistuksen mukaan niissä tulee kuvata

ehdotettu oikeusperusta (perussopimuksen artikla tai muu oikeudellinen perusta ja päätöksentekomenettely (äänestysääntö neuvostossa sekä muiden toimielinten, erityisesti Euroopan parlamentin rooli) sekä valtioneuvoston arvio oikeusperustasta ja ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta'. Lisäksi tulee sisällyttää 'valtioneuvoston arvio ehdotuksen suhteesta perustuslakiin sekä Suomea velvoittaviin perus- ja ihmisoikeusinstrumentteihin mukaan lukien erityisesti EU:n perusoikeuskirja, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta'⁴.

Näiden kysymysten arvioimisella on valtiosääntöinen merkityksensä: ellei unionilla ole toimivaltaa, asiaa ei voi unionissa säädellä. Neuvoston (ja komission) oikeuspalvelun lausunto on usein osa valtioneuvoston arviota. Joskus Suomi tukee siinä esitettyä näkemystä, joskus suhtautuu arvioihin kriittisesti. Esimerkiksi EU:n perusoikeusviraston tehtävissä ja oikeusvaltioperiaatteen valvontaan liittyvissä kysymyksissä Suomi on kritisoinut oikeuspalvelun näkemyksiä hyvinkin avoimesti.

Valtioneuvoston aikaisemmissa elpymisvälinettä koskeneissa kirjelmissä oikeudellisia asioita ei käsitelty laisinkaan. Tästä syystä perustuslakivaliokunta totesikin, että 'valtioneuvoston kirjelmä ei tarjoa perustuslakiarvioinnin kannalta riittävää tietopohjaa Suomen kannan perusteelliseen valtiosääntöiseen arviointiin. Valiokunta ei tämän johdosta voi myöskään ilmaista yhtymistä tai yhtymättä jättämistä valtioneuvoston kantaan.' Käytännössä valiokunnan lausuntoon sisältyy kuitenkin jo asian kannalta keskeiset kysymykset kattava oikeudellinen arviointi, jota valtioneuvoston olisi ollut mahdollista käyttää. Näin se ei ole kuitenkaan tehnyt. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan sen "kannoissa on otettu kattavasti huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp esitetyt valtiosääntöoikeudelliset näkemykset. Olennaista tässä mielessä on etenkin elpymisvälineen koon pienentäminen, ja unionin lainojen takaisinmaksuajan sekä lainojen ja avustusten välisen suhteen kohtuullistaminen." Tämän eritellympää valtiosääntöoikeudellista arviota valtioneuvoston kirjelmästä on yhä vaikea löytää. Kirjaus on paitsi puutteellinen ja valikoiva, siinä jää kokonaan huomioimatta valiokunnan lausuntoon sisältynyt ponsi. Ilmeiseksi tuleekin, ettei valtioneuvosto ole edistänyt siinä esitettyä linjaa neuvotteluissa.

³ Olen kirjoittanut aiheesta myös Suomen valtiosääntöoikeudellisen seuran perustuslakiblogissa, Päivi Leino-Sandberg, 'Voiko EU tehdä mitä vain? Neuvoston oikeuspalvelun asemasta EU:n päätöksenteossa', <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/07/10/paivi-leino-sandberg-voiko-eu-tehda-mita-vain-neuvoston-oikeuspalvelun-asemasta-eun-paatoksenteossa/>.

⁴ Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa. Oikeusministeriön julkaisu 57/2011, s. 57.

Sekä suuren että perustuslakivaliokunnan lausunnoissa edellytettiin perussopimusten tulkinnan selvittämistä. Haasteena tässä on, kuten perustuslakivaliokunta toteaa elpymisrahastoa koskevassa lausunnossaan (PeVL 16/2020 vp), että EU-tuomioistuimen 'oikeusvaltiollinen kontrolli on korostetun jälkikäteistä, eikä unionin oikeudessa ole useiden jäsenvaltioiden valtiosääntöjen tavoin kovinkaan kehittynyttä ennakkollista perustamissopimusten mukaisuuden normikontrollia'. Tästä seuraa, että valtioneuvoston tulisi *itse* arvioida komission ehdotusta sekä EU-oikeuden että valtiosääntöoikeuden kannalta, kuten EU-asioissa täysin vakiintuneesti tehdään.

Vaikuttaa kuitenkin siltä, että valtioneuvosto on ulkoistanut EU-oikeudellisen arvion neuvoston oikeuspalvelulle.⁵ Neuvoston oikeuspalvelu

*auttaa Eurooppa-neuvostoa, neuvostoa ja sen valmisteluelimiä, puheenjohtajavaltiota ja pääsihteeristöä varmistamaan säädösten laillisuuden ja valmistelun laadun. Se valmistelee yhteistyössä muiden neuvoston osastojen kanssa oikeudellisesti päteviä ja poliittisesti hyväksyttävissä olevia ratkaisuja, tarvittaessa soveltaen luovia toimintatapoja. Se antaa neuvoston pyynnöstä tai omasta aloitteestaan täysin puolueettomia suullisia tai kirjallisia lausuntoja luonteeltaan oikeudellisista kysymyksistä. [...] Oikeudellisen yksikön pysyvänä tavoitteena on tuottaa nopeasti kaikki oikeusnäkökohdat huolellisesti selvittäviä, puolueettomia ja selkeitä lausuntoja.*⁶

Neuvoston oikeuspalvelu ei edusta jäsenvaltioita, vaan sen toimintaa ohjaa neuvoston (usein sangen hahmottumaton) institutionaalinen etu. Tämä antaa sille käytännössä paljon liikkumatilaa, jonka puitteissa se voi toteuttaa 'luovia toimintatapojaan'. Oikeuspalvelun lausunto ei ole sitova, mutta se muodostaa usein neuvottelujen oikeudellisen pohjan. Oikeuspalvelujen näkemykset on mahdollista ohittaa, ja näin myös tapahtuu.⁷

Kuten olen aikaisemmissa lausunnoissani todennut, on alusta saakka ollut epätodennäköistä, että oikeuspalvelu löytäisi ehdotuksesta perustavanlaatuisia ongelmia. Oikeuspalvelu on poliittista päätöksentekoa tukeva elin, jonka tehtävänä on mahdollistaa EU:ssa tehtävät päätökset. Sen arvioinnin tulokulma on ensisijaisesti oikeudellinen riskienhallinta: kyettäisiinkö ehdotetun kaltaista päätöstä puolustamaan EU-tuomioistuimessa? Miten ehdotusta tulisi muokata, jotta riski sen kumoamisesta tuomioistuimessa minimoituisi? Kuten olen aikaisemmissa lausunnoissani tuonut esiin, nyt käsiteltävänä olevassa riski siitä, että EU-tuomioistuin kumoaisi säädöksen vaikutukset, on vähäinen. Samalla riski siitä, että jokin kansallinen korkein oikeus näkee EU:n ylittäneen asiassa toimivaltansa, on ilmiselvä, huomioiden myös oikeuspalvelujen julkisuudessa olevat kannat.

Neuvoston oikeuspalvelun lausunto on monilta kohdin vakuuttavasti argumentoitu. Joistain sen arvioista voi olla perustellusti eri mieltä. Lausunnossa on myös selkeitä analyyttisiä aukkoja eli oikeudellisia ongelmia, joiden kohdalla oikeuspalvelu päättänyt katsoa toiseen suuntaan. Vähintään näiden kohdalla valtioneuvostolta olisi voinut odottaa eritellympää arviointia, joissa huomioidaan myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettu. Oikeuspalvelun lausunto on huomattavasti

⁵ Oikeuspalvelujen toimintaa ja vaikutusta unionin päätöksentekoon käsitellään tulevassa kirjassani *The Politics of Legal Expertise in EU Policymaking* (Cambridge University Press, 2021).

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:C2015/192A/02&from=ET>.

⁷ Esimerkki tästä on ympäristörikoksia koskenut puitte päätös, jossa kyse oli unionin rikosoikeudellisen toimivallan ulottuvuudesta. Viime vuosina neuvoston oikeuspalvelun näkemykset on usein ohitettu erityisesti unionin ulkosuhteita koskevissa asioissa, jotka neuvosto on myöhemmin hävinnyt EU-tuomioistuimessa.

kriittisempi kuin mitä valtioneuvoston kirjelmään sisältyvä kuvaus antaa ymmärtää. Kuvaan seuraavassa lausunnon keskeistä sisältöä.

Oikeuspalvelun lausunnon sisällön arviointi

Oikeuspalvelun arvio on useilta kohdin täysin linjassa perustuslakivaliokunnan lausunnon kanssa. Se korostaa, että komission ehdotus on ennen näkemätön sekä periaatteellisesti, laadullisesti että mittakaavaltaan. *Se toteaa avoimesti, että tämänkaltaista ehdotusta olisi unionissa aina tähän asti pidetty perussopimusten vastaisena:*

Whereas borrowing with a view to on-lending the proceeds (so-called "back-to-back lending") has become a relatively established practice, borrowing with a view to financing Union expenditure in the same way as a State would do, i.e. borrowing to finance current or operating expenses, has not been considered to be compatible with the principle of budgetary balance... The Union is prohibited from adopting a budget in deficit and, by extension, the Union is not allowed to run an operating deficit. However, the Treaty only requires the (annual) budget to be in balance. It does not, contrary to Article 17(2) FR, explicitly prohibit (or allow) financing by means of loans. Actually, and as mentioned above, neither Article 310 TFEU nor Article 17(2) FR have prevented the Union from having recourse to loans insofar as they constitute a neutral operation which is not such as to upset the budgetary balance and insofar as sufficient guarantees are provided to face the arising liabilities (lausunnon kohta 21-23).

Sikäli kun oikeuspalvelun lausuntoa pidetään auktoritatiivisena, se vahvistaa selkeästi kaksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettua seikkaa, joista asiantuntijoiden keskuudessa on ollut erimielisyyttä:

- 1) Unionin toiminnan rahoittamista velaksi on aina pidetty yhteensopimattomana SEUT 310 artiklan kanssa ja
- 2) Ehdotus on ennen näkemätön, eli sitä ei voi perustella toteamalla että 'onhan näin tehty ennenkin'.

Oikeuspalvelu siteeraa lausunnossaan komission talousarviosta vastaavan jäsenen toimittamaa (ja komission oikeuspalvelun laatimaa) vastausta Euroopan parlamentille vuodelta 2015:

Parliamentary questions	 6k  24k
2 February 2015	E-001662-15
Question for written answer E-001662-15 to the Commission Rule 130 Jonás Fernández (S&D)	
 Subject: Issuing of European public debt	
 Answer in writing	
There is a need to establish a Community fund and to have a supranational financial instrument which will create a liquid European public debt market and provide the necessary financial stability in the Eurozone.	

Similarly, a Eurobond mechanism has been proposed which, in addition to meeting these objectives, would allow Member States to issue pooled sovereign securities, thus reducing the interest that would have to be paid, with consequent positive effects on the volume of accumulated public debt. This is without doubt a good idea that the European Council should push forward.

The principle of a balanced budget can be inferred from Articles 310(1) and (4) of the Treaty on the Functioning of the European Union, but not a ban on issuing public debt by the Union, as long as this precept is observed. The Investment Plan for Europe could therefore benefit from such a measure, increasing the available financial resources and the effectiveness of the plan.

Does the Commission agree with the analysis that the Treaty does not ban the Union from issuing public debt?

If so, is the Commission ready to promote the necessary legislative changes, if required, in order to be able to implement this measure?

23 March 2015

E-001662/2015(ASW)

Answer given by Vice-President Georgieva on behalf of the Commission

Question reference: [E-001662/2015](#)

The Treaty establishes the principle of a balanced budget for the EU. Filling a gap between revenue and expenditure by issuing public debt is therefore not possible. The Investment Plan can therefore not serve to finance EU budget expenditure by issuing public debt.

The Commission is at this stage not envisaging submitting proposals to modify the Treaty.

Parliamentary questions



4k



23k

3 June 2015

E-005201/2015(ASW)

Answer given by Vice-President Georgieva on behalf of the Commission

Question reference: [E-005201/2015](#)

A distinction needs to be made between the possibility for the EU to issue public debt and the issuance of EU public debt in order to balance the EU budget, as suggested by the Honourable Member.

Indeed, Article 310 TFEU does not prohibit issuing EU public debt. This is the case, for instance, to raise the funds needed for the financial assistance to Member States or third countries through back-to-back loans. These borrowing and lending operations are neutral from the budgetary point of view as no disbursement is requested and the new liability is fully matched by an asset; if a delay or a default by a borrower has to be compensated by the EU budget, this is done drawing on the own resources of the Union.

However, as regards the obligation to balance the EU budget, the consistent interpretation over time of such Article is that the EU budget cannot be balanced by issuing public debt.

Vuonna 2015 komissio siis katsoi, että EU:n talousarviota ei voi tasapainottaa velalla ja että tämänkaltaisen rakenteen toteuttaminen edellyttäisi perussopimusmuutoksia. NOP yhtyy yksiselitteisesti tähän näkemykseen.

Unionin oikeudellinen kehikko ei ole muuttunut vuoden 2015 jälkeen. Tästä huolimatta oikeuspalvelu siirtyy tämän jälkeen – sille annetun tehtävän mukaisesti - arvioimaan, millä tavoin komission ehdotus voisi kuitenkin olla toteutettavissa. Tulkinnan täydellinen muutos on seikka,

jonka perusteella perustuslakivaliokunta piti mahdollisena, että omien varojen päätöksen hyväksyminen edellyttäisi Suomessa perustuslain 94 §:n 2. momentin soveltamista.

EU:n perussopimusten tulkinnassa teleologialla – perussopimusten yleisiin tavoitteisiin nojautuvalla tulkinnalla – on aina ollut suuri merkitys. Perussopimusten määräykset ovat monin osin yleisiä periaatteita, ja sopimuskehikkoon sisältyy paljon aukkoja. Näitä on usein täydennetty tulkinnalla nojautuen unionin laajoihin tavoitteisiin. Näihin valtioneuvostokin kirjelmässään nojautuu: 'Suomi toteaa, että elpymisrahastolla sinänsä toteutetaan SEU 3 artiklan mukaista unionin perustehtävää'. Teleologisella tulkinnalla on kuitenkin rajansa. EU-tuomioistuimen mukaan 'säännöstä on tulkittava mahdollisuuksien mukaan tavalla, joka ei aseta sen pätevyyttä kyseenalaiseksi'.⁸ Tuomioistuimen presidentti Lenaerts on korostanut, ettei tulkinta ei koskaan voi olla '*contra legem*', eli lain sanamuodon vastainen.⁹ Jos lain sanamuodolla on selkeä tulkinta, se rajoittaa sitä, minkälaisia teleologisia tulkintoja perussopimuksesta voidaan uskottavasti esittää.

Ehdotus elpymisrahastoksi kiertää budjettitasapainon periaatetta sijoittamalla rahaston varsinaisen EU-budjetin ulkopuolelle erillisrahastoon. Neuvoston oikeuspalvelu katsoo tämän hyväksyttäväksi. Se tosin toteaa täysin avoimesti, että *ratkaisu poikkeaa budjetin yhtenäisyysperiaatteesta*, jonka se selittää tarpeella varmistaa, että kaikki tulot ja menot tulisi kirjata yhteen asiakirjaan eli EU:n talousarvioon. Oikeuspalvelu korostaa, että tällä on merkitystä myös toimielinten tasapainon kannalta: neuvosto ja parlamentti käyttävät EU:ssa budjettivaltaa yhdessä kun taas erillisrahastoon sijoittaminen kasvattaa komission roolia, kun rahoitus korvamerkitään etukäteen eikä tule täten vuotuisesti arvioitavaksi. Tästä syystä NOP ehdottaa – ja valtioneuvosto tukee (UJ 22/2020 vp) – että neuvoston ja Euroopan parlamentin roolia budjettivallan käyttäjinä EU-budjettiprosessissa tulisi vahvistaa käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen ja niihin sidottujen menojen käsittelyssä. Samoin tulisi varmistaa se, että käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen ja niihin liittyvien menojen varainhoidon valvonta ja tilintarkastus on asianmukaista. Näillä toimilla voidaan varmistaa toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa.

Ehdotus vaikuttaa kehäpäätelmältä. Toimielinten tasapainoon liittyvä ongelma aiheutuu siitä, että ratkaisuksi esitetään perussopimuksissa tuntematonta erillisrahastoa, jolloin perussopimuksissa EU-budjettiin sovellettavat menettelyt eivät tule sovellettaviksi. Tästä syystä käy tarpeelliseksi luoda uusia menettelyitä ongelman paikkaamiseksi. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan toimen oikeusperusta ratkaisee toimen antamiseksi noudatettavat menettelyt.¹⁰ Täten 'toimielinten päätöstentekoa koskevat säännöt vahvistetaan perustamissopimuksessa, eivätkä ne ole jäsenvaltioiden eivätkä toimielinten itsensä määrättävissä'.¹¹ Neuvoston oikeuspalvelu kylläkin viittaa tähän oikeuskäytäntöön lausuntonsa 76 kohdassa, mutta se näyttäisi estävän myös sen toimielinten tasapainon (käytännössä neuvoston roolin) vahvistamiseen liittyvän ehdotuksen, jolla käytännössä luotaisiin uusia menettelyjä perussopimuksiin sisältyvien menettelyjen rinnalle. Valtioneuvosto ei kiinnitä tähän huomiota vaan tukee ehdotusta.

NOP korostaa, että ehdotus on ennen näkemätön ja mittaluokaltaan suuri ja huomauttaa, että

⁸ Asia C-403/99, kohta 37.

⁹ Koen Lenaerts and José A. Gutiérrez-Fons, 'To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice', AEL 2013/9 *Academy of European Law. Distinguished Lectures of the Academy*, 16, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/28339/AEL_2013_09_DL.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹⁰ Asia C-130/10, 80-82 kohta.

¹¹ Asia C-68/86, 38 kohta.

The proposed volume of external assigned revenue for the NGEU is unprecedented and substantial. However, the determination of whether the mechanism remains within the acceptable boundaries cannot be based on quantity alone, but must also take into account qualitative elements, including the specific economic circumstances and context in which such mechanism comes up and the safeguards put in place. Such safeguards must include guarantees which sufficiently circumscribe the construction to ensure that it cannot become a permanent mechanism or constitute a shift of paradigm in the EU budget processes and methods which would put at jeopardy the system of own resources as established by the Treaties (63 kohta).

NOPn mukaan oikeudellisella kehikolla tulee varmistaa, ettei erillisrahastojen käytöstä tule pysyvä ilmiö tai ettei niillä vaaranneta omien varojen järjestelmää siten kun siitä perussopimuksessa määrätään. *Näistä ensimmäiseen kehikossa ei ole oikeudellisia keinoja, ja ratkaisusta syntyy käytännössä väistämättä ennakkotapaus.* Vaikka ennakkotapauksilla ei varsinaisesti ole oikeudellisesti sitovaa merkitystä EU-oikeudessa, niillä on tulkinnallista merkitystä, kuten oikeuspalvelun monet viittaukset aikaisempaan käytäntöön osoittavat.

SEUT 310 artiklan 1 kohdan mukaan 'Kaikki unionin tulot ja menot arvioidaan kutakin varainhoitovuotta varten ja otetaan talousarvioon. [...] Talousarvioon otettujen tulojen ja menojen on oltava tasapainossa.' Vaikuttaisi ilmeiseltä, että lainatun kohdan ensimmäisen virkkeen asettaman talousarvion yhtenäisyysperiaatteen nimenomainen tarkoitus on estää jälkimmäisessä virkkeessä asetetun budjettitasapainon periaatteen kiertäminen talousarvion ulkopuolisin järjestelyin. Jos EU voisi vapaasti perustaa talousarvion ulkopuolisia rahastoja toimintansa rahoittamiseen, budjettitasapainon periaate menettäisi käytännössä merkityksensä.

NOP ohittaa lausunnossaan tämän SEUT 310 artiklan sangen ilmeisen logiikan. Se toki käsittelee budjetin yhtenäisyyden periaatetta, mutta ei budjettitasapainon periaatetta tukevana ja sen merkityksen kannalta välttämättömänä määräyksenä vaan siitä *irrallisena, itsessään toivottavana mutta ei sitovana rajoitteena.* Tästä tulkinnasta voi olla perustellusti toista mieltä. Tulkinta näyttää olevan sopimuksen selkeän sanamuodon vastainen, minkä tulisi rajoittaa sitä, minkälaisia teleologisia tulkintoja perussopimuksesta voidaan uskottavasti esittää. Valtioneuvosto ei ota asiaan kantaa.

NOP esittää lausunnossaan budjetin ulkopuolisten rakenteiden käytölle joitakin rajoituksia. Se katsoo, että budjetin yhtenäisyyden turvaamiseksi tarvitaan määräyksiä välineen kertaluonteisuudesta ja rajatusta kestosta. Budjetin täydellisyysperiaate ja yleiskatteisuusperiaate edellyttävät oikeuspalvelun mukaan, että käyttötarkoitukseen sidotut tulot (varainhoitoasetuksen 21(5) artikla) muodostavat poikkeuksen. Ulkoiset, käyttötarkoitukseen sidotut tulot tulisi lausunnon mukaan nähdä budjettia täydentävänä kokonaisuutena. Tästä syystä ulkoisten käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen määrän tulisi 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 eikä oikeuspalvelu halua arvioida asiaa nyt ehdotettujen summien osalta.* Myöskään valtioneuvosto ei esitä kirjelmässä näkemystään siitä, ovatko komission esittämät summat 'liikaa' neuvoston oikeuspalvelun esittämässä mielessä. Elpymisrahaston muodostaman ennakkotapauksen jälkeen tällaisen rajan piirtäminen olisi jatkossa käytännössä mahdotonta.

Lisäksi oikeuspalvelun positiivinen arvio nojautuu omien varojen päätökselle. On totta, että omien varojen päätös voi olla voimassa pidempään kuin rahoituskehys (lausunnon kohta 43). Tällä perusteella oikeuspalvelu katsoo, että omien varojen päätös muodostaa lähtökohtaisesti riittävän vastineen velanotolle – tulkinta, jota koskaan aikaisemmin ei ole pidetty mahdollisena. NOP katsoo että

the novel and important provisions in the ORD proposal referred to above provide a credible and solid asset, thereby ensuring the budget neutrality of the operation and providing ample "assurance" that the Union expenditures under the NGEU are capable of being financed, as required under Article 310(4) TFEU. The measures set out in Article 6(4) of the ORD proposal further contribute to safeguarding the capacity of the Union to honour its legal obligations in a timely manner as required by Article 323 TFEU. The fact that the full amount of borrowing is stipulated in the ORD proposal also ensures that the asset consisting of the commitments of the Member States fully counter-balances the debt, even if the maximum annual amount corresponding to the increase in the ceilings is not in itself sufficient to cater for the full debt. This is comparable to cases of back-to-back lending, where the asset, i.e. the full claim against the Member State or third country to which financial assistance is provided, also arises from the outset, but the repayments are made progressively in accordance with the underlying loan agreement (lausunnon 44-45 kohta).

Oikeuspalvelu huomauttaa kuitenkin, että

the establishment of the proceeds from borrowing as a new category of own resources would be legally problematic, as those proceeds are revenues which are not final and definitive, but engender a liability for the Union. Their legal nature is thus different from the notion of own resources, which are due to the Union in a final and definitive manner and which do not create a liability for the Union.

Oikeuspalvelu kiinnittää huomiota jäsenvaltioiden vastuuta koskeviin määräyksiin, jotka ovat komission omia varoja koskevassa ehdotuksessa sangen väljiä. *Tämä on seikka, johon myös perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota lausunnossaan.* Oikeuspalvelu toteaa, että on mahdollista tulkita omien varojen päätöstä niin, että sen avulla unionilla on mahdollisuus maksaa velkansa milloin vain. Oikeuspalvelun mielestä ehdotuksen oikeudellinen kestävyys edellyttää tätä. Tältä osin oikeuspalvelu edellyttää tarkennuksia myös elpymisvälinettä koskevaan ehdotukseen ja katsoo, että kysymys pitäisi huomioida osana säädöksen teknistä valmistelua, mutta ei erittele ehdotustaan tarkemmin (98 kohta).

Lisäksi oikeuspalvelu pohtii, tulisiko komission omia varoja koskevan ehdotuksen 6(4) artikla sijoittaa nk. MAR-asetukseen ("käyttöönasettamisasetus") N:o 609/2014 omien varojen päätöksen asemesta. *Valtioneuvosto ei näytä ottavan tähän kantaa, vaikka asialla on valtiosääntöistä merkitystä:* omien varojen päätös hyväksytään neuvostossa yksimielisesti ja ratifioidaan eduskunnassa erikseen, kun taas MAR-asetus on hyväksytty neuvostossa määräenemmistöllä SEUT 322 artiklan 2 kohdan nojalla.

Oikeuspalvelu huomauttaa, että komissiolla olisi ehdotusten perusteella mahdollisuus velvoittaa jokainen jäsenvaltio tuottamaan ne varat, jotka velkojen maksaminen edellyttäisi. Summa jaettaisiin

jäsenvaltioiden välillä *pro rata* -periaatteella niin pitkälle, kun tähän on mahdollisuus. Summat olisivat väliaikaisia eivätkä voisi ylittää omien varojen kattoa. NOP huomauttaa kuitenkin, että MAR-asetuksen järjestely on luotu huomattavasti vaatimattomampia summia ajatellen:

has been conceived to repair shortages of cash resources in cases of loans, where i) amounts involved have so far been much more modest than the borrowing envisaged under the NGEU, and ii) the loans in question only give rise to a contingent liability. By contrast, the NGEU is a very different construction: it entails much larger amounts where the liability of Member States is bound to arise in relation to a situation of the "borrowing for spending".

Neuvoston oikeuspalvelu katsoo, että tältä osin komission ehdotusta voidaan pitää puutteellisenä. Se huomauttaa, että huomioiden elpymisrahaston mittaluokan MAR-asetuksen soveltaminen voisi johtaa siihen, että jäsenvaltioilta tilapäisesti yli niiden *pro rata* -osuuden haettavat summat ovat huomattavan suuria (lausunnon 111 kohta). Tästä syystä NOP katsoo, että *pro rata* -periaatteen soveltamisesta tulisi määrätä nimenomaisesti omien varojen päätöksessä ja asettaa myös jäsenvaltioiden osuuksille niiden osuuden mukainen katto. Lausuntoon ei sisälly tekstiehdotusta.

Valtioneuvosto näyttää yhtyvän tähän näkemykseen ja katsoo (UJ 22/2020 vp), että 'ehdotettu omien varojen päätöksen 6 artikla 4 kohta vaatii vielä täsmennystä, sillä se asettaisi jäsenvaltioille velvollisuuden asettaa unionin käyttöön varoja, jos talousarviossa hyväksytyt määrärahat eivät riitä kattamaan 3 b artiklassa tarkoitettua lainanotosta aiheutuvia unionin velvoitteita. Velvoite ei rajoittuisi vain unionin menojen (500 mrd avustukset) kattamiseen liittyvien lainojen velvoitteisiin, vaan koskisi koko summaa (750 mrd). Sanamuotonsa puolesta se ei myöskään kytkeydy omien varojen päätöksessä oleviin säännöksiin omista varoista; ei maksukattoon (3 artikla) eikä omien varojen luokkiin (artikla 2), joiden puitteissa jäsenvaltiot asettavat nykyisin varoja unionin käytettäväksi. Täten valtioneuvosto katsoo, että omien varojen päätöksessä itsessään tulee säätää jäsenvaltioiden vastuun enimmäismäärä sekä vastuun peruste (ns. 'BKTL-avain'), sillä kyse on vastuun määrittelystä eikä pelkästään kassanhallintaan liittyvästä asiasta'. *Vastuun tarkentamisella on merkitystä, sillä valiokunnan mukaan säännös olisi Suomen valtiosäännön näkökulmasta toissijainen valtioneuvoston päätös* (PeVL 16/2020 vp).

SEUT 125 artiklan ja rahoituksen jakokriteerien osalta olen arvioinut lausuntoa asiassa U 20/2012 vp antamassani lausunnossa todeten, että oikeuspalvelu kiertää niiden kohdalla olevat keskeisimmät oikeudelliset kysymykset ja jättää vastaamatta niihin. Oikeuspalvelun mukaan SEUT 122 artikla on hyväksyttävä oikeusperusta, koska toimet ovat poikkeuksellisia ja väliaikaisia ja olettaen, että toimilla on riittävä linkki käynnissä olevaan pandemiaan. Arvioinnissa huomattavan keskeisen aseman saa siis oletus siitä, että toimet ovat poikkeuksellisia ja väliaikaisia (kts alla).

Huomioiden yllä kuvatut lausunnon aukot ja useiden avoimien kysymysten merkityksen myös valtiosääntöisen arvioinnin kannalta on erikoista, että valtioneuvostolla ei ole lisättävää neuvoston oikeuspalvelun lausuntoon. Valtioneuvosto pitää oikeuspalvelun lausuntoa kattavana ja hyvin perusteltuna sekä yhtyy tämän näkemykseen siitä, että komission ehdotukset ovat EU:n perussopimusten mukaisia ja niiden oikeusperustat ovat asianmukaisesti valittuja. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksiin liittyvät EU-oikeudelliset kysymykset on nyt asianmukaisesti selvitetty (UJ 20/2020 vp). Käytännössä tämä tarkoittaa, että *valtioneuvosto ei ole tehnyt itsenäistä oikeudellista arviota ehdotuksista missään käsittelyvaiheessa siitä huolimatta, että kyseessä on yhtäkkinen ja perustavaa laatua oleva muutos unionin toiminnassa ja unionin oikeuden tulkinnassa.*

Neuvoston oikeuspalvelu ei arvioi ehdotuksia Suomen perustuslain kannalta. Valtioneuvoston arvion mukaan oikeuspalvelun lausunnolla on lisäksi ”suurta merkitystä myös ehdotusten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta. Tässä yhteydessä tärkeää on myös se, että ehdotukset toteutetaan ja pannaan täytäntöön täysimääräisesti EU:n lainsäädäntökehikon ja toimielinjärjestelmän puitteissa, EU:n normaaleja päätöksentekomenettelyjä ja varainhoidon valvontaan liittyviä menettelyjä noudattaen”. Valtioneuvoston mukaan

Edelleen, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön näkökulmasta ehdotuksessa on hyvää etenkin se, että ehdotus toteutetaan EU:n perussopimusten ja lainsäädännön puitteissa. Ehdotuksella on myös asianmukainen oikeusperusta. Ehdotukseen ei siis tältä osin liity merkittävää toimivallan siirtoa jäsenvaltioilta unionille ja unionin perussopimusten puitteissa toimiminen varmistaa osaltaan myös institutionaalisen tasapainon säilymisen.

Viittaus on tarkoitushakuinen ja lähes absurdi. Käytännössä valtioneuvosto siis kiittelee neuvoston oikeuspalvelua sen täyskäännöksestä perussopimusten tulkinnassa – täyskäännöksestä, jonka on neuvosto oikeuspalvelu lausunnossaan myöntää. Samalla valtioneuvosto asettautuu kritiikittömästi tukemaan tapaa, jolla sopimuksia ollaan venyttämässä, osin niiden sanamuodon vastaisesti. Perustelu tälle on poliittinen:

Elpymisvälineestä syntyviä taloudellisia vastuita ja riskejä arvioitaessa on huomioitava myös järjestelyn positiiviset vaikutukset Suomen vientimarkkinoille sekä EU:n sisämarkkinoiden toimintaan. Elpymisväline voi oikein ja reilusti toteutettuna myös lisätä Euroopan unionin poliittista koheesiota ja yhtenäisyyttä. EU on Suomelle tärkeä arvoyhteisö ja EU:lla on myös laajempaa merkitystä Suomelle niin strategisten, kuin ulko- ja turvallisuuspoliittisten intressien näkökulmasta.

Täten on ilmeistä, että valtioneuvoston näkemyksen mukaan ei ole vähääkään ongelmallista, jos perussopimusten tulkinta on yhtenä päivänä yhdenlainen ja seuraavana päivänä täysin vastakkainen, kunhan tulkinta voidaan perustella jollakin. Oikeustilan muutoksen puuttuessa perusteluksi riittää toimielimen oikeuspalvelun lausunto, joka itse asiassa vain vahvistaa tuon muutoksen. Täysin pohtimatta jää, onko tämä kestävä tapa tehdä päätöksiä 750 mrd euron rahastosta, joka sitoo Suomea seuraavat 40 vuotta ja jota varmasti tullaan käyttämään ennakkotapauksena jatkossakin, kun on saatu aikaan malli, jonka ei katsota rajoittavan unionin toiminnan rahoittamista velaksi. Tätä seikkaa ei valtioneuvoston kirjelmissä mainita eikä analysoida yhdelläkään rivillä.

”Nyt esitetty järjestely olisi poikkeuksellinen ja kertaluonteinen.”

Valiokunnan lausuntokäytännön mukaan, jos unionin lainsäädäntöehdotukselle on osoitettavissa selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta unionin perussopimuksista, kysymys ei ole toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä eikä täten myöskään täysivaltaisuuden rajoituksesta (PeVL 13/2018 vp, PeVL 16/2020 vp). Jos EU-säädökselle ehdotettua oikeusperustaa ei voida pitää oikeudellisesti riittävänä, ehdotuksen perustuslaillisen arvioinnin kysymyksenasettelu muuttuu (esim. PeVL 12/2018 vp). Tällöin voivat tulla arvioitaviksi ylipäänsä valtioneuvoston päätöksentekomahdollisuudet EU-asiassa ja mahdollisesti myös perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitetun toimivallan siirron merkittävyys Suomen täysivaltaisuuden kannalta (PeVL 16/2020 vp).

Valtioneuvoston velvollisuus selvittää oikeusperustan ja unionin toimivallan riittävyys ei tule katettua sillä, että valtioneuvosto pyytää lausunnon neuvoston oikeuspalvelulta ja selvittää sen sisällön eduskunnalle. Erityisesti huomioiden, että kyseessä on oikeuspalvelun lausunnonkin mukaan perussopimusten merkittävä tukinnallinen muutos, se edellyttää valtioneuvostolta myös itsenäistä ja kriittistä oikeusperustan ja unionin toimivallan arviointia. Arviossa tulisi huomioida valiokunnan näkemys siitä, että *unionin on oikeusvaltion periaatteisiin sitoutuneena oikeusyhteisönä ja demokraattisena yhteisönä tarpeen tehdä perustavanlaatuiset ratkaisut oikeudellisesti kestäväällä tavalla*, ja arvioida näin myös tehtävän ratkaisun merkitys perussopimusten uskottavuuden kannalta.

Useilla lausunnossa mainituilla seikoilla ja niihin liittyvillä vaihtoehdoilla on myös valtiosääntöoikeudellista merkitystä, jota valtioneuvoston tulisi arvioida erikseen. Lisäksi oikeuspalvelun lausunto jättää yllä kuvatulla tavalla useita keskeisiä seikkoja arvioimatta.

Voidaanko katsoa, että ehdotuksen oikeusperusta on oikeuspalvelun lausunnon ja valtioneuvoston kirjelmien perusteella perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tarkoitetulla tavalla 'selvä ja hyväksyttävä'? Käytännössä kysymys on siitä, voidaan erillisrahaston käyttöä pitää oikeudellisesti uskottavana ratkaisu SEUT 310 artiklan kiertämiseen.

Keskeisenä perusteluna sekä oikeuspalvelu että valtioneuvosto pitävät sitä, että ratkaisu on poikkeuksellinen, väliaikainen ja kertaluonteinen. Tätä on vaikea pitää uskottavana. Elpymisrahasto luo 40 vuotta voimassa olevan rakenteen, jonka luomaa velaksi rahoittamisen toimintamallia on jatkossa helppo soveltaa uudelleen. *Käytännössä oikeuspalvelun lausunto avaa vastaavien ratkaisujen käyttämisen jatkossa puhtaasti lainsäätäjän poliittisessa harkinnassa olevaksi kysymykseksi.* Täten toteutettavilla toimilla tehdään 'käytännössä pysyviä muutoksia unionin keskeisiin toimintaperiaatteisiin', mitä valiokunta ei pitänyt mahdollisena. Elpymisrahaston rahoitusmalliin liittyy luonteeltaan merkittävä unionin toimintaa koskeva periaatteellinen muutos. Se ansaitsisi demokraattisessa yhteiskunnassa perusteellisen käsittelyn, jossa uuden rahoitusmallin valtiosääntöisiä ja muita vaikutuksia arvioitaisiin huolella ja avoimesti.

Kokonaisuutena arvioin, että oikeuspalvelun lausunto. Valiokunnan lausuntoon sisältynyt ponsi, jonka mukaan valtioneuvoston ei tulisi edistää unionin lainanottoa ja jäsenvaltion siihen kytkeytyvää vastuuta avustusmuotoisista tukivälineistä on yhä aiheellinen. Kun neuvottelut eivät ole edenneet, en näe tarvetta kannan päivittämiselle.