

Tuomas Ojanen

13.7.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 30/2020 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi COM(2020) 408 final elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta (elpymis- ja palautumistukiväline)

Teema: U 30/2020 vp ja jatkokirjelmä UJ 19/2020 vp – U 30/2020 vp. Huom. vaiteliaisuuspyyntö!

U 27/2020 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan unionin elpymisvälineen perustaminen)

Teema: U 27/2020 vp ja jatkokirjelmä UJ 20/2020 vp – U 27/2020 vp. Huom. vaiteliaisuuspyyntö!

Lausunnon ala: mistä ylipäättään lausua elpymissuunnitelmaehdotuksen nykyisessä käsittelytilanteessa?

1. Perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa PeVL 16/2020 vp valtioneuvoston selvityksestä E 64/2020 vp (EU:n elpymissuunnitelma; MFF+ ja elpymisväline) 12.6.2020. Tämän jälkeen on tapahtunut seuraavaa:
 - Neuvoston oikeuspalvelu on antanut 24.6.2020 lausuntonsa komission elpymissuunnitelmaehdotuksesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 122, 125, 310 ja 311 artiklojen kannalta.
 - Valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle käsillä olevat U-kirjelmät eduskunnalle heinäkuun alkupäivinä.
 - Tätä kirjoittaessa (perjantai 10.7) on juuri tullut tieto, että *neuvoston puheenjohtaja* on tehnyt kompromissiehdotuksen, jonka on tarkoitus olla jatkoneuvottelujen pohjana ensi viikolla 17-18.7 pidettävässä Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotus ei ole käytettävissä tätä lausuntoa/kuulemista varten.
2. Lisäksi perustuslakivaliokunnan kuulemispyynnössä käsillä olevista valtioneuvoston kirjelmistä on perustellusti rajattu kuulemisen ulkopuolelle elpymissuunnitelmapaketin valtiosääntöoikeudellinen arviointi siltä osin kuin kysymys on omia varoja koskevan päätöksen käsittelyjärjestyksestä:

”Tarvetta arvioida asiaa perustuslain 94 pykälän kannalta ei kuitenkaan 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)” (perustuslakivaliokunnan sähköposti 7.7 klo 12:50)

Kuulemisrajaus on mielestäni perusteltu. Olisin joka tapauksessa ilman rajaustakin pidättynyt tässä vaiheessa prosessia alkamasta arvioida omia varoja koskevan päätöksen käsittelyjärjestystä, koska mielestäni juuri käsittelyjärjestyksen arviointi ylipäättään on ollut tässä vaiheessa vielä ennen aikaista. Koko kysymys nähdäkseni aktualisoituu vasta tilanteessa, jossa mahdollinen omien varojen päätös on hyväksytty neuvostossa ja jossa sen jälkeen on vielä edessä päätöksen kansallinen hyväksyntä kunkin jäsenvaltion valtiosääntöjen mukaisesti. Myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp tuodaan selvästi esiin tämä, samoin kuin sekin, että lausunnossa esitetyt arviot omien varojen päätöksen suhteesta perustuslakiin ovat alustavia ja saattavat vielä aikanaan muuttua riippuen omia varoja koskevan lopullisen päätöksen sisällöstä.

3. Kaikkinensa edellä kuvattu asetelma nähdäkseni pakottaa ensinnäkin kysymään, mistä on tarkoituksenmukaista tai tarpeellista nyt ylipäättään lausua?
4. Kuulemistilanne on jo muutoinkin perusteiltankin sikäli nurinkurinen tavanomaiseen verrattuna, että yleensä valtioneuvoston U-kirjelmät ovat käsittelyn pohjana perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisille arvioille EU-säädösehdotuksista. Nyt kuitenkin perustuslakivaliokunta on jo arvioinut komission alkuperäisiä ehdotuksia elpymissuunnitelmasta lausunnossa PeVL 16/2020 vp, jonka jälkeen valtioneuvosto on antanut käsillä olevat kirjelmänsä eduskunnalle.
5. Tässä tilanteessa valtioneuvoston kirjelmiin ei oikeastaan mielestäni edes tarvitse enää sisältyä erityistä valtiosääntöoikeudellista arviointia komission alkuperäisistä elpymissuunnitelmaehdotuksista yksinkertaisesti sen takia, että tuollainen arvio on jo tehty perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp. Käsillä olevia valtioneuvoston kirjelmiä voikin nähdäkseni arvioida tässä tilanteessa valtiosääntöoikeudellisesti lähinnä siitä näkökulmasta, ovatko kirjelmissä esitetyt valtioneuvoston kannat sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 16/2020 vp *valtiosääntöoikeudellisten* linjausten kanssa.
6. Edelleen edellä kuvatusta asetelmasta seuraa, että käsillä olevat valtioneuvoston kirjelmät ovat komission alkuperäisiin ehdotuksiin kohdistuvina väkisinkin ainakin osaksi vanhentuneita: ensi viikolla neuvottelujen kohteena eivät enää niinkään ole komission alkuperäiset ehdotukset EU:n elpymissuunnitelmaksi sellaisenaan, vaan nimenomaan EU:n elpymissuunnitelma neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotuksen jälkeen.
7. Näin ollen käsillä oleva kuulemisasetelma on myös ongelmallinen perustuslain 96 §:ssä eduskunnalle turvattujen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta. Perustuslain 96 §:n keskeisenä tarkoituksena on kuitenkin turvata eduskunnan tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa EU-säädösehdotuksista ja vaikuttaa Suomen neuvottelukannanottojen muovaamiseen (ks. PeVL 6/2020 vp ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö). Nyt eduskunnan perustuslakivaliokunta, samoin kuin suuri valiokunta, ovat kuitenkin lausumassa sellaisista valtioneuvoston kirjelmistä, jotka komission alkuperäisiä ehdotuksia koskevana eivät enää

täysimääräisesti tuo esille EU:n elpymissuunnitelmaa sellaisena kuin sitä käsitellään unionissa neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotuksen jälkeen.

8. Kuulemisasetelma on nähdäkseni erityisen ongelmallinen nimenomaan perustuslakivaliokunnan kannalta: Kun valiokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp on ponsiosassa linjattu, että ”valtioneuvoston ei tule asian käsittelyn *tässä vaiheessa* hyväksyä tai edistää nyt ehdotettua unionin lainanottoa ja jäsenvaltion siihen kytkeytyvää vastuuta avustusmuotoisista tukivälineistä” (*kursivointi – TO*), kannanotto on ensinnäkin syytä ymmärtää nimenomaan komission alkuperäistä ehdotusta koskevana. Lisäksi perustuslakivaliokunnan linjausta voidaan nähdäkseni muutoinkin tulkinta niin, että siihen sisältyy mahdollisuus tarkistaa ja täydentää linjausta, varsinkin jos elpymissuunnitelmapaketti muuttuu komission ehdottamasta ja jos valiokunnan lausunnossa esille tuodut EU-oikeudelliset ja valtiosääntöoikeudelliset huolenaiheet poistuvat tai ainakin merkittävästi vähenevät. Tässä yhteydessä on huomautettava, ettei korkeimpien oikeuksien tai Eurooppa-tuomioistuinten¹ tapaan myöskään perustuslakivaliokunta ole sidottu aiempaan lausuntokäytäntöönsä. Valiokunta voi – ja sen pitääkin – tarkistaa aiempia linjauksiaan, jos vain siihen on riittävän painavia (valtiosääntö)oikeudellisia perusteita.
9. Valtioneuvostoa ei sinänsä voida syyttää edellä kuvatun nurinkurisen ongelmallisen asetelman syntyisestä: neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotus on annettu vasta käsillä olevien valtioneuvoston kirjelmien jälkeen. Silti eduskunnan aseman ja vaikutusmahdollisuuksien reaalisuuden kannalta olisi toivottavaa, että eduskunnalla olisi elpymissuunnitelmaehdotuksen nykyisessä käsittelytilanteessa mahdollisuus lausua kantansa elpymissuunnitelmasta nimenomaan sellaisena kuin sitä jatkossa käsitellään neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotuksen pohjalta.
10. Kaiken kaikkiaan käsillä olevassa asetelmassa on nähdäkseni mielekästä ja tarkoituksenmukaista lähinnä arvioida yhtäältä sitä, missä määrin neuvoston oikeuspalvelun lausunto vastaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp esitettyihin huoliin komission ehdotuspaketin yhteensopivuudesta unionin perussopimusten kanssa. Toisaalta voidaan arvioida käsillä olevissa valtioneuvoston U-kirjelmissä esitettyjä kantoja suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 16/2020 vp. Jälkimmäinen arvio on kuitenkin sikäli valtiosääntöoikeudellisesti turhauttava, että varsinkin perustuslakivaliokunnan lausunnon kohteena ovat olleet komission alkuperäiset ehdotukset, jotka eivät kuitenkaan enää ole jatkovalmistelun pohjana unionissa.

¹ Ks. esim. EU-tuomioistuimen sidonnaisuudesta aiempiin ratkaisuihinsa Tuomas Ojanen, EU-oikeuden perusteita. Helsinki 2016, s. 212-213. Ks. esim. asia C-94/00 *Roquette Frères*, tuomio 22.10.2002, Kok. 2002, s. I-9011, jossa EU-tuomioistuin muutti aiempaa oikeuskäytäntöään yksityisyyden suojan alasta saavuttaakseen sopusoinnun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen yksityiselämän suojaa koskevien linjausten kanssa.

11. Seuraavassa tarkastelen ensin neuvoston oikeuspalvelun lausuntoa sekä yleensä neuvoston oikeuspalvelun asemaa ja merkitystä unionin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmässä. Tämän jälkeen arvioin lyhyesti käsillä olevia valtioneuvoston kirjelmiä. Lopuksi tuon esiin poikkeuksellisesti näkökohtia myös siitä, mitä seikkoja perustuslakivaliokunnan mahdollisessa lausunnossa tai muussa kannanotossa käsillä olevista valtioneuvoston kirjelmistä olisi perusteltua käsitellä, koska arvelen perustuslakivaliokunnan lausunnon tai muun kannanoton alan olevan yksi valiokuntaa askarruttava asia ja koska en ole paikalla vastaamassa mahdollisiin kysymyksiin asiasta.

Neuvoston oikeuspalvelun asema ja merkitys unionin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmässä

12. Neuvoston oikeuspalvelu (*the Council Legal Service*, josta käytetään nimitystä *oikeudellinen yksikkö* neuvoston työjärjestyksen suomen kielisessä versiossa, 2009/937/EU, L 325/35) on osa neuvoston pääsihteeristöä, joka puolestaan jakautuu seitsemään pääosastoon käsittäen niiden ohella pääsihteerin kabinetin sekä juuri neuvoston oikeudellisen yksikön (so. oikeuspalvelu).
13. Oikeuspalvelun säädösperusteisena tehtävänä on varmistaa *lainsäädännön valmistelun laatu* neuvoston työjärjestyksen 22 artiklan mukaisesti. Oikeuspalvelun tehtäviä ja roolia on kuvattu kattavammin julkaisussa *Kommentit neuvoston työjärjestykseen* (2016)² seuraavasti:

”Oikeudellinen yksikkö avustaa neuvostoa ja sen valmisteluelimiä, puheenjohtajaa ja pääsihteeristöä sen varmistamiseksi, että neuvoston säädökset ovat laillisia ja hyvin laadittuja. Sillä on oikeus ja velvollisuus esittää kantansa suullisesti tai kirjallisesti niin työryhmä- ja komiteatasolla kuin Coreperissa ja neuvostossa, aina kun katsoo sen olevan tarpeen. Se antaa täysin riippumattomia lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä joko neuvoston pyynnöstä tai omasta aloitteestaan. Se myös edustaa Eurooppa-neuvostoa ja neuvostoa unionin tuomioistuimessa, unionin yleisessä tuomioistuimessa ja virkamiestuomioistuimessa. Lisäksi sen tehtävänä on varmistaa säädösehdotusten valmistelun laatu ja tehdä tarvittavia valmistelun laatua koskevia ehdotuksia neuvostolle ja sen elimille työjärjestyksen 22 artiklan ja yhteisön lainsäädännön valmistelun laatua koskevista yhteisistä suuntaviivoista 22. joulukuuta 1998 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen³⁴ mukaisesti.

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

14. Jokaisella unionin kolmella toimielimellä – parlamentti, neuvosto ja komissio – on oma oikeudellisiin kysymyksiin keskittyvä yksikkönsä.³ Neuvoston oikeuspalvelua

² Kommentit neuvoston työjärjestykseen -julkaisun tavoitteena on auttaa vaihtuvia puheenjohtajavaltioita, neuvoston jäseniä ja neuvoston pääsihteeristön virkamiehiä toimimaan Lissabonin sopimuksen voimaantulon 1.12.2009 jälkeisessä sääntely-ympäristössä, <https://www.consilium.europa.eu/media/29809/qc0415692fin.pdf>

³ Ks. toimielinten oikeuspalveluista erit. *Jean Paul Jacqué*, *The Role of Legal Services in the Elaboration of European Legislation*, Teoksessa A Vauchez and B de Witte (toim.), *Lawyering Europe, European Law as a Transnational Social Field*, luku 2, s. 43.

pidetään kuitenkin merkittävimpana ja ”vaikutusvaltaisimpana” oikeudellisena yksikkönä unionin toimielinjärjestelmässä.⁴

15. EU-oikeuden historiassa neuvosto (tällöin käytännössä sen oikeuspalvelu) on verraten usein ollut eri mieltä komission kanssa juuri EU-säädösehdotusten oikeusperustaan ja yleisemmin perussopimusmukaisuuteen liittyvistä kysymyksistä, mistä konkreettisesti kertovat lukuista oikeuskiistat komission ja neuvoston välillä EU-tuomioistuimessa.⁵
16. Hyvin tyypillistä komission ja neuvoston välisissä oikeuskiistoissa on ollut muun muassa se, että komissio on yleensä puoltanut unionin mahdollisimman laajaa toimivaltaa, kun taas neuvosto on ollut enemmän jäsenvaltioiden asemaa ja toimivaltaa painottavalla linjalla. Käytännössä erimielisyys on voinut tarkoittaa esimerkiksi sitä, että komissio on katsonut jonkin asian kuuluvan unionin yksinomaiseen toimivaltaan, kun taas neuvoston mukaan asia on ollut jäsenvaltioiden kanssa jaetun toimivallan alalla.⁶ Taustalla on se, että unionin toimielinjärjestelmässä komission keskeisenä tehtävänä on edistää unionin yleistä etua, kun taas neuvosto toimii unionin jäsenvaltioiden äänenä. Vaikka neuvoston oikeuspalvelun tehtävänä on sinänsä antaa täysin riippumattomia lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä joko neuvoston pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, neuvoston oikeuspalvelu on kuitenkin käytännössä usein taipuvainen painottamaan jäsenvaltioiden asemaa ja toimivaltuuksia lausunnoissaan.
17. EU-oikeuden historian valossa käsillä olevaa neuvoston oikeuspalvelun lausuntoa ei voida pitää minään ”etukäteen kirkossa kuulutettuna mittatilaustyönä” tms. Kun neuvoston oikeuspalvelun tehtävänä on antaa riippumattomia lausuntoja oikeuskysymyksistä joko neuvoston pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, tämä koskee myös käsillä olevassa asiassa annettua oikeuspalvelun lausuntoa, joka on nimenomaan annettu neuvoston – tai käsillä olevien U-kirjelmien mukaan vieläpä juuri Suomen hallituksen - pyynnöstä vasta noin kuukauden komission elpymispakettiehdotuksen antamisen 28.5 jälkeen 24.6.

⁴ Ks. esim. *Päivi Leino*, *The Politics of Efficient Compromise in the Adoption of EU Legal Acts*, teoksessa M Cremona ja C Kilpatrick (toim.), *EU Legal Acts*, Oxford 2018, s. 30-69, s. 45: ”The Council Legal Service, which forms a part of the Council Secretariat, is the most powerful of legal services”.

⁵ Ks. komission ja neuvoston välisistä oikeuskiistoista 2000- ja 2010-luvuilla esim. Asia C-176/03 *Commission v Council*; asia C-440/05 *Commission v Council*; asia C-137/12 *Commission v Council*; asia C-114/12 *Commission v Council*; asia C-409/13 *Council v Commission*; ja asia C-425/13 *Commission v Council*.

⁶ Ks. esim. asiat C-137/12 *Commission v Council* ja C-114/12 *Commission v Council*. Ks. myös lausunto 1/03 ja lausunto 1/08. Ks. yleisemmin komission ja neuvoston välisistä oikeusperusta- ja toimivaltakiistoista M Claes ja B de Witte, *Competences: codification and contestation*, teoksessa A Lazowski ja S Blockmans (toim.), *Research Handbook on EU Institutional Law*, Elgar Publishing 2016, s. 46-87. Ks. myös Leino (em. alaviite 4), s. 42, jossa kuvataan toimielinten lähestymistapoja toimivalta- ja oikeusperustakysymyksiin seuraavasti: ”In practice, the Commission is likely to lean towards the use of a legal basis that enables qualified majority voting in the Council, which strengthens its own position, since the Council can only amend the Commission proposal by unanimity (Article 293 TFEU). The Parliament naturally argues for legal bases that support its own position, and the Council defends its own institutional role, the rights of Member States, and the use of special legislative procedures.”

18. Kuten unionin toimielinten oikeudellisten yksiköiden asemaa ja merkitystä tutkinut *Jean Paul Jacqu  * on lisäksi huomauttanut, oikeuspalvelun intressissä ei edes ole antaa toimielimelle sellaista oikeudellista arviota, joka kenties olisi my  t  sukainen jollekin toimielimen poliittiselle kannalle mutta joka oikeudellisesti huterana voisi kuitenkin vain tulla myöhemmin kumotuksi tuomioistuimessa. Toisin sanoen oikeuspalvelun on siis aina perusteltua koettaa antaa vain sellainen oikeudellinen arvio, joka tarvittaessa kest     tarkastelun my  s EU-tuomioistuimessa, varsinkin kun juuri oikeuspalvelun teht  viin kuuluu edustaa Eurooppa-neuvostoa ja neuvostoa unionin tuomioistuimessa. Kuten *Jacqu  * kirjoittaa:

‐The first rule of a legal service is its independence. There is a close connection between its independence and the quality of its advice and therefore of the service it provides to the institution to which it belongs. There is no point in the institutions and the states receiving comforting legal opinions that momentarily provide some support to their position, only to expose themselves, later on, to a sanction by the Court.‑⁷

19. Kaiken kaikkiaan EU:n toimielinten institutionaalinen historia ja t  ll  in varsinkin komission ja neuvoston v  liset oikeuskiistat huomioiden käsillä olevaa neuvoston oikeuspalvelun lausuntoa on perusteltua pitää jo lähtökohtaisesti huomattavan merkittävänä riippumattomana oikeudellisena arviona komission 28.5 antaman elpymisväline-ehdotuksen perussopimusmukaisuudesta SEUT 122, 125, 310 ja 311 artiklojen kannalta.
20. Riippumatta siitä, mitä mieltä Suomessa lausunnosta ollaan, selvää joka tapauksessa on, että oikeuspalvelun lausunnolla on suuri merkitys elpymissuunnitelman jatkokäsittelyn kannalta *unionin toimielin- ja p    ksentekoj  rjestelm  ss  *. Arvioin tarkemmin lausunnon merkitystä jäljempänä.

Oikeuspalvelun lausunnon ydinsisältö

21. Oikeuspalvelun 68-sivuinen lausunto sis  lt     yhteensä 176 kohtaa ja 70 alaviitettä, joissa oikeustapaus- tai muiden lähdeviittausten ohella kohdittain tuodaan esiin lisää tietoa tai muita argumentteja lausunnon oikeudellisen analyysin pohjaksi.
22. Lausunnossa arvioidaan komission ehdotusta unionin elpymissuunnitelmaksi erityisesti Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 122, 125, 310 ja 311 artiklojen kannalta. Kysymyksessä ovat siis samat artikkelit, jotka ovat esillä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp.
23. Lausunnossa on ensin seikkaperäisesti arvioitu elpymissuunnitelmaehdotusta erikseen kunkin edellä mainitun perussopimuksen artiklan kannalta siten, että jokaisesta arviosta on tehty erilliset ‐v  lip    telm  ns  ‑ (‐intermediate conclusions‑). Lausunnon lopussa esitetään lisäksi kootusti keskeiset johtopäätökset (s. 66-68, kohdat 166-176), jotka voidaan tiivistää seuraavasti:

⁷ *Jean Paul Jacqu  *, *The Role of Legal Services in the Elaboration of European Legislation*, Teoksessa A Vauchez and B de Witte (toim.), *Lawyering Europe, European Law as a Transnational Social Field*, luku 2.

- Ehdotuspaketti on tietyin täsmennyksin sopusoinnussa sekä SEUT 310 artiklan mukaisen budjetin tasapainoperiaatteen että unionin omia varoja koskevan SEUT 311 artiklan kanssa ennen kaikkea siksi, että kysymyksessä on oikeuspalvelun mukaan perusteiltaan kertaluontoinen, poikkeuksellinen ja määräaikainen ehdotuskokonaisuus, jolla on välitön kytkentä *Covid19* pandemiaan: ” In view of the substantial amount that the external assigned revenue envisaged under the NGEU would represent, adequate safeguards should be provided with a view to protecting the integrity of the own resources system of the Union and of the budgetary system. The exceptional character of the situation the NGEU intends to address and its one-off nature and limited duration, as duly reflected in the relevant proposals, do constitute such adequate safeguards.” (kohta 169).
- Neuvoston oikeuspalvelun lausunnossa esitetään kuitenkin täydennys- ja täsmennysehdotuksia, joista keskeisimmät liittyvät omien varojen päätösehdotukseen (ks. tarkemmin kohdat 171 ja 172). Lisäksi oikeuspalvelu neuvoo kehittämään mekanismeja, jotka paremmin osallistaisivat Euroopan parlamentin ja neuvoston vuotuisen talousarviokäsittelyyn (kohta 170).
- Komission ehdotuksella *elpymisvälineeksi* on oikeuspalvelun lausunnon mukaan asianmukainen oikeusperusta SEUT 122 artiklassa. Koska SEUT 122 artikla ei kuitenkaan salli suoran taloudellisen avun myöntämistä kolmansille maille, oikeuspalvelun lausunnossa edellytetään ehdotuksen korjaamista tältä osin. Lisäksi lausunnossa edellytetään taloudellisen avun myöntämisedellytysten täsmentämistä vielä selvemmin ja välittömämmin *Covid 19* pandemian vaikutuksiin (kohta 175).
- Lausunnossa todetaan selvästi ja yksiselitteisesti ilman täsmennys- tai muutosehdotuksia, että komission ehdottama elpymispaketti sekä yleisesti että erityisesti omia varojen koskevan päätöksen ja sen rahoituksen osalta ovat sopusoinnussa SEUT 125 artiklan kanssa: ” The general construction of the NGEU, and more specifically the ORD proposal as well as its funding structure, is compatible with Article 125(1) TFEU.” Oikeuspalvelun mukaan elpymissuunnitelmaehdotus ei siis riko SEUT 125 artiklassa vahvistettua toisen veloista vastaamista koskevaa kieltoa (*no bail-out clause*).

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

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

Käytännössä EU-tuomioistuimen ratkaisu elpymisvälineen perussopimusmukaisuudesta voitaisiin saada vain edellytyksellä, että tuomioistuimessa tulisi vireille esimerkiksi jonkin jäsenvaltion kumoamiskanne elpymispaketin sopusoinnusta perussopimusten kannalta. Ei myöskään ole suljettu pois mahdollisuus siitä, että jonkin jäsenvaltion tuomioistuin aikanaan pyytäisi asiasta ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta, jos jäsenvaltion tuomioistuimessa tulisi vireille sellainen oikeusjuttu, jonka ratkaisemiseksi olisi välttämätöntä saada EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisu asiasta.⁸

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

⁸ Ks. tarkemmin ennakkoratkaisupyyntömenettelystä ja kumoamiskannemenettelystä Tuomas Ojanen, EU-oikeuden perusteita, Helsinki 2016, s. 194-221.

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

Oikeuspalvelun lausunnon merkitys

25. Oikeuspalvelun lausunto on kokonaisuutena arvioiden oikeudellisesti hyvin laadukas. Se kestää hyvin vertailun komission omiin oikeudellisiin arvioihin nähden, muiden toimijoiden tai yksittäisten tutkijoiden oikeudellisista arvioista puhumattakaan.
26. Nähdäkseni voidaan pitää selvänä, että oikeuspalvelun lausunnolla on jatkossa hyvin suuri merkitys elpymissuunnitelmaehdotuksen jatkokäsittelyn kannalta *unionin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmässä*. Pidän todennäköisenä, ettei neuvoston ja komission välille enää synny merkittäviä oikeudellisia näkemyseroja oikeuspalvelun lausunnon jälkeen ja ettei ainakaan neuvosto enää vie kysymystä elpymissuunnitelman perussopimusmukaisuudesta EU-tuomioistuimen ratkottavaksi.
27. Oikeuspalvelun lausunto on jo nyt saanut sikäli merkittäviä oikeudellisia vaikutuksia, että lausunnon jälkeen monet alun perin komission ehdotuksen perussopimusmukaisuuden kyseenalaistaneet tahot ovat tarkistaneet kantansa. Esimerkiksi *valtionneuvoston oikeuskansleri* piti elpymissuunnitelman perussopimusmukaisuutta hyvin kyseenalaisena vielä kesäkuun alun kuulemisissa perustuslakivaliokunnassa.⁹ Lehtitietojen mukaan oikeuspalvelun lausunto on kuitenkin ”erittäin kattava ja hyvin perusteltu” oikeuskanslerin mielestä, ja hän on ilmoittanut lausunnon vastaavan niihin oikeudellisiin ongelmiin, joihin eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota lausunnossaan PeVL 16/2020 vp. Oikeuskanslerilla ei ole ollut lehtitietojen mukaan huomauttamista siitä, että valtioneuvosto nyt katsoo komission ehdotuksen perussopimusmukaisuuden tulleen oikeuspalvelun lausunnossa asianmukaisesti selvitetyksi.¹⁰
28. Oikeuspalvelun lausunnon perussanottavana siis on, että *komission alkuperäiset ehdotukset* EU:n elpymissuunnitelmaksi, elpymisväline-ehdotus mukaan lukien, ovat pääosin (edellä selostetuin täsmennyksin ja tarkennuksin) ongelmaton SEUT 122, 125, 310 ja 311 artiklojen kannalta. Perussopimukset siis olennaisessa määrin sallivat komission ehdotukset unionin elpymissuunnitelmaksi neuvoston oikeuspalvelun mukaan.
29. Nähdäkseni neuvoston oikeuspalvelun lausunto antaa perusteita *perustuslakivaliokunnalle* seuraaviin kannanottoihin:
 - Perustuslakivaliokunta muun ohella edellytti lausunnossaan PeVL 16/2020 vp valtioneuvostolta sen varmistamista, että ehdotuksilla on asianmukainen

⁹ Ks. oikeuskanslerin lausunnot perustuslakivaliokunnalle 5.6.2020 ja 10.6.2020.

¹⁰ Ks. HS 3.7.2020 ”Oikeuskansleri Tuomas Pöystiltä vihreää valoa komission kiistellylle hätärahoitukselle”.

oikeusperusta EU-oikeudessa. Kun valtioneuvosto on valiokunnan lausunnon jälkeen osaltaan myötävaikuttanut siihen, että neuvoston oikeuspalvelu on antanut oikeudellinen arvionsa komission ehdotusten perussopimusmukaisuudesta, perustuslakivaliokunnan lausunnossa tai muussa kannanotossa voidaan nyt todeta, että valtioneuvosto on asianmukaisesti huomioinut ja selvittänyt valiokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp esille nostamia EU-oikeudellisia huolenaiheita.

- *Varsinkin jos* komission säädösehdoituksia täsmennetään ja tarkistetaan oikeuspalvelun lausunnossa esitetyn mukaisesti (ks. erit. lausunnon kohdat 170-172, 174 ja 175), perustuslakivaliokunnan lausunnossa tai muussa kannanotossa voidaan todeta, että lausunnossa PeVL 16/2020 vp esitetyt huolet komission ehdotuspaketin perussopimusmukaisuudesta ovat pitkälti poistuneet tai ainakin merkittävästi vähentyneet.
- Lisäksi neuvoston oikeuspalvelun lausunto antaa perusteita arvioida uudelleen sellaisia perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisia arvioita lausunnossa PeVL 16/2020 vp, jotka perustuvat huoliin elpymispaketin perussopimusmukaisuudesta. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, ettei perustuslakivaliokunnalla ole perustuslain 74 § huomioiden mitään kansallista tulkinta-auktoriteettia tai -etumatkaa *EU-oikeuden* tulkintakysymyksissä sen paremmin suhteessa eduskunnan muihin valiokuntiin kuin valtioneuvostoon taikka tuomioistuimiin ja viranomaisiin.

30. On kuitenkin korostettava, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa on kohdittain myös sellaisia valtiosääntöoikeudellisia arvioita, jotka ovat riippumattomia kysymyksestä elpymissuunnitelmaehdotuksen perussopimuksenmukaisuudesta. Viitataan esimerkiksi kysymykseen siitä, missä valtiosääntöisessä käsittelyjärjestyksessä mahdollista päätöstä omien varojen päätöksestä tulisi aikanaan käsitellä ja mikä on tällaisen päätöksen suhde perustuslakiin. Selvää on, että neuvoston oikeuspalvelun lausunnolla ei ole vaikutusta tällaisiin valtiosääntöoikeudellisiin arvioihin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp.

Valtioneuvoston kirjelmien kannat

31. Käsillä olevissa valtioneuvoston kirjelmissä olevat kannat ovat oikeudellisesti arvioiden yleisesti ottaen asianmukaisia. Niissä on tehty oikeuspalvelun lausunnosta perusteiltaan samanlaisia oikeudellisia johtopäätöksiä kuin olen jo edellä osaltani tehnyt.
32. Valtioneuvoston kirjelmässä UJ 20/2020 vp (ks. s. 2) on asianmukaisesti korostettu tarvetta komission ehdotuksia vielä paremmin varmistaa toimielinten välistä tasapainoa sekä muutenkin samoja seikkoja kuin oikeuspalvelun lausunnossa esitetyissä täydennysehdoituksissa.
33. Ainakin lehtitietojen mukaan (HS 7.7.2020) oikeuspalvelun lausuntoon perustuvat valtioneuvoston kirjelmissä esitetyt käsitykset elpymissuunnitelmaehdotusten perussopimusmukaisuudesta ovat myös valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan asianmukaisia. Oikeuskansleri on yhtynyt valtioneuvoston kantaan niiden osalta.

34. Kaiken kaikkiaan valtioneuvoston kirjelmistä on vain hyvää sanottavana siltä osin kuin niissä esitetään *EU-oikeuteen* liittyviä näkökohtia ja kantoja. Ylipäätään valtioneuvosto on toiminut asianmukaisesti, kun se on perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp edellytetyn mukaisesti nyt varmistanut oikeuspalvelun lausunnon hankkimalla, että elpymissuunnitelmaehdotuksille on asianmukainen oikeusperusta perussopimuksissa.
35. Kuten jo edellä toin esiin, kuulemisasetelma on sikäli ”nurinkurinen”, että käsillä olevat valtioneuvoston U-kirjelmät on annettu vasta heinäkuun alussa kolmisen viikkoa perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 16/2020 vp *jälkeen*. Koska komission alkuperäisistä ehdotuksista on siis jo tehty valtiosääntöoikeudellinen arvio 12.6 annetussa valiokunnan lausunnossa lopputuloksella, käsillä olevissa valtioneuvoston kirjelmissä ei oikeastaan enää ole edes tarvetta ryhtyä erikseen sellaiseen valtiosääntöoikeudelliseen tarkasteluun, jota yleensä on syytä edellyttää perustuslakivaliokunnan EU-säädösehdotuksia koskevien valtiosääntöoikeudellisten arvioiden pohjaksi.
36. Tässä vaiheessa onkin tarkoituksenmukaista arvioida käsillä olevia valtioneuvoston kirjelmiä vain siitä näkökulmasta, onko niissä asianmukaisesti huomioitu perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 tehdyt valtiosääntöoikeudelliset linjaukset. Tätäkin kysymystä arvioitaessa on nähdäkseni huomioitava, että perustuslakivaliokunnan lausunto on annettu ennen oikeuspalvelun lausuntoa; että valiokunnan lausunto koskee nimenomaan komission toukokuussa antamia alkuperäisiä ehdotuksia; ja että perustuslakivaliokunnan lausunto on muun muassa juuri lopun ponsiosan osalta kirjoitettu selvästikin siten, että valiokunta on pidättänyt mahdollisuuden tarkistaa ja täydentää valtiosääntöoikeudellisia arvioitaan huomioiden mahdolliset muutokset elpymissuunnitelmaehdotuksiin unionitasoisessa jatkovalmistelussa sekä mahdollinen muu saatava lisäselvitys.
37. Nähdäkseni valtioneuvoston kirjelmissä on olennaisessa määrin asianmukaisesti huomioitu perustuslakivaliokunnan tekemiä *valtiosääntöoikeudellisia* linjauksia: U-kirjelmissä ei sellaisenaan hyväksytty komission alkuperäisiä ehdotuksia elpymissuunnitelmaksi. Kirjelmien mukaan Suomen keskeisiä tavoitteita ovat elpymisvälineen koon mitoittaminen suhteessa jäsenmaille myöhemmin syntyvään maksutaakaan ja maksutaakan ajalliseen keston; avustusmuotoisen tuen suhteellisen osuuden pienentäminen; sekä välineen voimassaoloajan rajaaminen esitettyä neljää vuotta lyhyemmäksi. Lisäksi kirjelmien mukaan valtioneuvoston kantana on, että jäsenvaltioiden vastuiden enimmäismäärien määrittelyä tulee edelleen tarkentaa osana lopullista päätöstä; ja että jäsenmaille kohdennettavan tuen allokatiokriteereihin sovellettavia viitevuosia ajankohtaistetaan niin, että ne paremmin vastaavat nykytilaa ja huomioivat koronakriisin vaikutuksia jäsenmaissa. Kirjelmässä UJ 20/2020 vp todetaan myös aivan oikein, että edellä todetuilla tavoitteilla, ja etenkin jäsenvaltioiden vastuiden enimmäismäärän määrittelyn tarkkarajaisuudella, on aikanaan merkitystä lopputuloksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.
38. Näistä valtioneuvoston kannoista on lähinnä hyvää sanottavana perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 16/2020 vp valtiosääntöoikeudellisten linjausten valossa. Valtioneuvoston kannat ensinnäkin tarkoittavat tarvetta tehdä

elpymissuunnitelmaan sellaisia keskeisiä muutoksia, joita perustuslakivaliokunnan lausunnossakin edellytetään. Kun perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta määritellä Suomen valtion vastuun yläraja tarkasti, valtioneuvoston kirjelmässä UJ 2020 vp esitetty Suomen pyrkimys tarkentaa jäsenvaltioiden vastuiden enimmäismäärää on sopusoinnussa myös tältä osin valiokunnan lausunnon kanssa. Edelleen valtioneuvoston pyrkimys oikeuspalvelun lausunnon mukaisesti varmistaa toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (ks. UJ 20/2020 vp, s. 2) on perusteltu sen perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp olevan vaatimuksen kannalta, ettei sekundäärilainsäädännöllä välillisestikään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa.

39. Nähdäkseni ei ole kuitenkaan sen paremmin tarkoituksenmukaista kuin valtiosääntöoikeudellisesti välttämätöntä tässä vaiheessa arvioida kovinkaan yksityiskohtaisesti valtioneuvoston kirjelmää perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 16/2020 vp valossa jo yksinkertaisesti sen takia, että varsinkin valiokunnan lausunto, mutta pitkälti myös valtioneuvoston kirjelmät, kohdistuvat komission alkuperäisiin ehdotuksiin, jotka eivät kuitenkaan enää sellaisenaan ole elpymissuunnitelmaehdotuksen käsittelyn pohjana unionissa neuvoston puheenjohtajan 10.7 antaman kompromissiehdotuksen jälkeen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon tai muun kannanoton ala käsillä olevista kirjelmistä

40. Poikkeuksellisesti tuon lopuksi kootusti esiin näkökohtia siitä, mitä seikkoja perustuslakivaliokunnan mahdollisessa lausunnossa tai muussa kannanotossa käsillä olevista valtioneuvoston kirjelmistä olisi perusteltua tuoda esiin, koska arvelen perustuslakivaliokunnan lausunnon tai muun kannanoton alan olevan yksi valiokuntaa askarruttava asia ja koska en ole paikalla vastaamassa mahdollisiin kysymyksiin asiasta.
41. Tuomioistuimille ja muille oikeuskysymyksiä ratkoviille oikeudellisille toimijoille on yleismaailmallisesti ominaista, että ne pyrkivät rajaamaan kulloisenkin sanottavansa vain välttämättömään ja että ne vastaavasti pidättyvät sellaisista kannoista, jotka eivät ole välttämättömiä kulloinkin käsiteltävänä olevan kysymyksen ratkaisun kannalta. Esimerkiksi EU-tuomioistuin on johdonmukaisesti korostanut oikeuskäytännössään, ettei se anna ennakkoratkaisuja kuvitteellisista (hypoteettisista) kysymyksistä, vaan keskittyy antamaan vain kulloisenkin asian ratkaisemisen kannalta välttämättömiä ennakkoratkaisuja kansallisille tuomioistuimille.¹¹
42. Perustuslakivaliokunnan olisi perusteltua toimia etenkin nyt käsillä olevien valtioneuvoston kirjelmien suhteen EU-tuomioistuimen hengessä ja rajata valtiosääntöoikeudellinen sanottavansa vain aivan välttämättömään.

¹¹ Ks. mm. yhdistetyt asiat C-78/08–C-80/08, *Paint Graphos ym.*, tuomio 8.9.2011, Kok., s. I-7611, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen

43. Varsinkin olisi prosessin tässä vaiheessa perusteltua välttää tarpeetonta valtiosääntöoikeudellista vastakkainasettelua ja ristiriitahakuisuutta valtioneuvoston kirjelmiin nähden, etenkin kun otetaan huomioon elpymissuunnitelmapaketin käsittelyn nykytila, jossa lähinnä selvää on, ettei elpymissuunnitelmaa tulla hyväksymään komission alkuperäisten ehdotusten pohjalta ja että ylipäätään elpymissuunnitelman jatkokäsittelyn pohjana unionissa on nyt neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotus komission alkuperäisen ehdotuspaketin ohella ja sijastakin.
44. Jos perustuslakivaliokunta ylipäätään harkitsee välttämättömäksi antaa käsillä olevista kirjelmistä lausunnon tai muun kannanoton, lausunnon tai muun kannanoton sisältönä voisi lähinnä olla:
- että valtioneuvoston kannat ovat yleisesti ottaen perustuslain kannalta oikeansuuntaisia ottaen huomioon elpymissuunnitelmaehdotuksen nykyinen käsittelytilanne unionissa;
 - että valtioneuvoston on perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp edellytetyn mukaisesti varmistanut asianmukaisesti oikeuspalvelun lausunnon hankkimalla (tai ainakin myötävaikuttamalla sen pyytämiseen) sen, että elpymissuunnitelmaehdotuksille on asianmukainen oikeusperusta perussopimuksissa ja että ne ovat ylipäätään sopusoinnussa perussopimusten kanssa;
 - että oikeuspalvelun lausunto poistaa tai ainakin merkittävästi vähentää niitä huolia, joita perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp esitetään komission alkuperäisten ehdotusten perussopimusmukaisuudesta; ja
 - että perustuslakivaliokunta tarvittaessa tarkistaa ja täydentää valtiosääntöoikeudellisia arvioitaan elpymissuunnitelmasta sitä koskevien unionitasoisten neuvotteluprosessin edetessä saatavien tarkempien tietojen ja arvioiden pohjalta.

Ii Bocca al Luossa 13. päivänä heinäkuuta 2020

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki