



Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 18.2.2021

Asia: HE 260/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 19.2.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä HE 260/2020 vp koskien Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymistä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut asiaa aikaisemmin lausunnossaan PeVL 16/2020 vp, joka hyväksyttiin ennen paketin hyväksymistä EU:ssa. Valiokunta katsoi tällöin, että

Unionin perussopimusten osalta ehdotukset tarkoittaisivat asiallisesti poikkeamista Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 310 artiklan mukaisen tasapainoisen budjetin periaatteesta sellaisena kuin se on tähän asti ymmärretty. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotukset ovat lisäksi osin pulmallisessa suhteessa SEUT 125 artiklan mukaisen kiellon vastata jäsenvaltion velasta kanssa. Ne merkitsevät tosiasiallisesti unionin käyttötarkoitussidonnaiseksi tuloksi merkittävän 750 miljardin euron lainanottoon yhteisvastuullisia piirteitä. Ehdotukset tässä muodossa merkitsisivät unionin ja jäsenvaltioiden välisen tasapainon tosiasiallista muutosta, joka on tarkoitettu sinänsä tilapäiseksi mutta jonka riskinä on pitkittyminen ja laajentuminen.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan lausunto kaipaa päivittämistä mm. siksi, että tällöin arvioitavana oli vielä muun muassa komission ehdotuksen suhde unionin perussopimuksen SEUT 310 ja 311 artikloihin. Valtioneuvosto katsoo, että "[s]en jälkeen, kun perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa, säädösehdotuksia on muutettu merkittäväällä tavalla neuvoston oikeudellisen yksikön sekä Eurooppa-neuvoston heinäkuun 2020 ylimääräisen kokouksen linjausten mukaisesti." Olen arvioinut neuvoston oikeuspalvelun lausuntoa ja sen "pukki kaalimaan vartijana"-tyyppistä

asemaa neuvoston päätöksenteossa valiokunnalle heinäkuussa 2020 antamassani lausunnossa ja viittaa näiden osalta tällöin esittämäni sitä enää erikseen toistamatta.

Lopullinen neuvottelutulos ei ole ollut valiokunnassa arvioitavana. Keskeinen valiokunnan käsiteltävänä oleva kysymys tällä hetkellä koskee esityksen suhdetta perustuslakiin ja sääntämisjärjestystä. Hallituksen näkemyksen mukaan ”omien varojen päätös ei sisällä säännöksiä, jotka koskisivat perustuslakia tai Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille sen 94 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Hallitus katsoo, että päätös voidaan hyväksyä äänen enemmistöllä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.”

Olen arvioinut paketin keskeisiä kysymyksiä valiokunnan pyynnöstä jo neuvottelujen aikana. Pidän tällöin sangen mahdollisena, jopa todennäköisenä, että komission ehdotusta muistuttavan ehdotuksen hyväksyminen edellyttäisi perustuslain 94 §:n 2 momentin soveltamista. Perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat heijastuneet valtioneuvoston neuvottelukantoihin ainoastaan osin. Neuvotteluratkaisu ei sisällä kovinkaan merkittäviä muutoksia suhteessa siihen esitykseen, jota valiokunta on käsitellyt aikaisemmin. Kokonaisuutena katson, että vaikka valiokunnan aikaisempaan kannanottoon voi olla tarpeen tehdä *joitakin pieniä tarkennuksia neuvottelutuloksen pohjalta, sen keskeiset tulkintalinjat soveltuvat myös nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen*. Heinäkuun jälkeen pakettiin liittyvät *huolet eivät ole hälventyneet vaan pikemminkin vahvistuneet, kun järjestelyn ennakkotapausta koskeva luonne on tullut julkisessa keskustelussa selkeämmin esiin*.

Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Arvioinnin lähtökohdista

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut arvioidessaan EMU:n kehittämistä, että sitä tulee kehittää ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa. EU-lainsäädäntöön ei tule valiokunnan mielestä sisällyttää jäsenvaltioille perussopimusten vastaisia tai perussopimuksissa määriteltäviin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Unionin sekundäärilainsäädännöllä tai hallitustenvälisillä sopimuksilla ei tule välillisestikään horjuttaa perussopimuksissa määriteltä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (ks. esim. PeVL 10/2019 vp, PeVL 38/2018 vp, PeVL 28/2013 vp, PeVL 49/2010 vp, s. 4/II ja s. 5/I ja PeVL 46/1996 vp, s. 2/II, PeVL 16/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi korostanut, että ”EMU:n kehitystyössä on korostettava jäsenmaiden oman vastuun merkitystä. Valiokunta painottaa, että EU:n toiminta tulee lähtökohtaisesti rahoittaa EU-budjetista monivuotisten rahoituskehysten asettamissa puitteissa, mikä turvaa jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuudet ja hyväksyttävän lopputuloksen” (PeVL 38/2018 vp).

Euroopan unionin omia varoja koskevat päätökset tehdään SEUT 311 artiklan 3 kohdan nojalla. Neuvosto hyväksyy erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja Euroopan parlamenttia kuultuaan yksimielisesti päätöksen, jossa vahvistetaan unionin omien varojen järjestelmää koskevat säännökset. Omia varoja koskeva neuvoston päätös ”tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti”.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt silloista omien varojen päätöstä ja siihen liittyvää päätöksentekomenettelyä silloin kun se hyväksyttiin Suomessa ensimmäistä kertaa. Tällöin

valiokunta katsoi, että ”eduskunnan suostumus neuvoston päätökseen on tarpeen ja että ehdotus sen hyväksymisestä on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentissa säädettyssä järjestyksessä ja asia ratkaistava yksinkertaisella äänten enemmistöllä” (PeVL 7/1995 vp). Tämän jälkeen annetuissa omien varojen päätöksen hyväksymistä koskeneissa hallituksen esityksissä on todettu sen kohdentuminen eduskunnan budjettivaltaan ja edellyttävän täten perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan suostumusta, mutta katsottu ettei se sisällä määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.¹ Täten päätökset on hyväksytty yksinkertaisella enemmistöllä.

’Normaalin’ omien varojen päätöksen lisäksi nyt käsiteltävänä oleva päätös sisältää komissiolle valtuutuksen lainata pääomamarkkinoilta varoja, jotka käytetään covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi toteutettavien unionin toimien rahoittamiseksi ja joiden takaisimaksu hoidetaan unionin talousarviosta. *Valtioneuvoston näkemyksen mukaan tätä valtuutusta ”voidaan pitää omien varojen päätöksen muita säännöksiä täydentävänä, liitännäisenä toimenpiteenä”*. En yhdy tähän arvioon. *Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta kyseinen valtuutus on yhdessä elpymisrahaston käyttötarkoituksen kanssa merkittävin osa käsiteltävänä tuotavaa kokonaisuutta, sillä se muuttaa unionin keskeisiä toimintaperiaatteita*.

Omien varojen päätös ja komissiolle annettava velanottovaltuus

SEUT 311 artiklan 1 kohdan mukaan unioni huolehtii siitä, että sillä on tavoitteidensa saavuttamiseksi ja politiikkansa toteuttamiseksi tarvittavat varat. Valtioneuvosto korostaa, että ”[t]alousarvion rahoitusjärjestelmästä päättäminen ei kuitenkaan ole täysin unionin toimielinten harkinnassa, vaan päätöksen voimaantulon edellytyksenä on, että päätös hyväksytään kussakin jäsenvaltiossa sen valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti. Tämän edellytyksen myötä päätöksenteossa kunnioitetaan täysimääräisesti jäsenvaltioiden valtiontaloutta koskevaa määräysvaltaa.” *Voidakseen olla jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetin suoja, tämä menettely tarkoittaa, että jäsenvaltioilla on tässä vaiheessa aito mahdollisuus hyväksyä tai hylätä päätös*.

Valtioneuvoston mukaan SEUT 311 artikla antaa unionille laajan toimivallan

päättää omien varojen järjestelmästä, mukaan lukien uusista omien varojen luokista sekä muista tuloista, joilla unionin talousarvio rahoitetaan. Määräyksessä ei rajoiteta sitä, mitä omat varat ja muut tulot voivat olla. Näin ollen artiklassa ei lähtökohtaisesti kielletä lainanottoa talousarvion rahoittamiseksi.

Laajan toimivallan vastapainona on kuitenkin se, että omien varojen päätös on tehtävä erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen neuvoston yksimielisellä päätöksellä, minkä lisäksi määräyksessä on poikkeuksellisesti asetettu päätöksen voimaantulon edellytykseksi, että kaikkien jäsenvaltioiden on hyväksyttävä päätös valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Tämä perustuu järjestelmän perusluonteeseen, jonka mukaan jäsenvaltiot vastaavat unionin rahoituksen varmistamisesta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että jäsenvaltioiden rahoitusvastuu olisi yhteisvastuullinen, vaan se on yksilöllinen.

¹ Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä tehdyn neuvoston päätöksen (2007/436/EY) hyväksymisestä (HE 144/2007); HE 248/2014 Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (2014/335/EU, Euratom) hyväksymisestä

Valtioneuvoston myöntää, että *pääsäännön* mukaan kaikki tulot ja menot merkitään talousarvioon täysimääräisinä, minkä lisäksi talousarvion tulot ja menot on pidettävä erillään toisistaan eikä tuloja saa kytkeä tiettyihin menoluokkiin. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, ettei omia varoja koskeva päätös ole ristiriidassa talousarvion yleiskatteisuusperiaatteen kanssa, koska EU:n elpymisvälinettä koskevassa asetuksessa lainaksi otetuista varoista menoihin kohdennettava osuus määritellään ulkoisiksi käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloiksi.

Valtioneuvosto tunnistaa, että perussopimusten mukaan EU:n tulojen ja maksumäärärahojen on oltava tasapainossa eikä unioni saa ottaa lainaa talousarvion puitteissa. Se tunnustaa, että "[s]äännöksen on tulkittu tarkoittavan, että unioni ei saa hyväksyä alijäämäistä talousarviota ja ottaa lainaa syntyneen epätasapainon korjaamiseen. Tämän on katsottu tarkoittavan, että unionin toimintaa ei saisi rahoittaa lainalla." Valtioneuvosto myöntää, ettei lainanotto talousarvion menojen kattamiseen eli avustusten rahoittamiseen ei ole sopusoinnussa varainhoitoasetuksen 17 artiklan 2 kohdan kanssa sellaisena, kuin sitä on yleisesti tulkittu.

Valtioneuvoston tulkinta lähtee siitä, ettei velanottoa ole perussopimuksissa nimenomaisesti kielletty. Tämä pitää sinänsä paikkansa. Valtioneuvoston esittämä tulkinta on kuitenkin huomattavan ongelmallinen annetun toimivallan periaatteen näkökulmasta. EU:n perussopimusten mukaan unionilla on vain sille perussopimuksilla myönnettyä toimivaltaa (annetun toimivallan periaate). Tämän periaatteen mukaisesti EU voi toimia vain jäsenvaltioiden sille perussopimuksilla antaman toimivallan mukaisesti saavuttaakseen niissä määritetyt tavoitteet. Sellainen toimivalta, jota ei anneta EU:lle perussopimuksissa, pysyy jäsenvaltioilla. Perussopimuksissa säädetyn ja oikeuskäytännössä vahvistetun periaatteen merkitys kääntyisi pääläelleen, jos tulkinnaiseksi lähtökohdaksi otettaisiin – kuten valtioneuvosto esittää – että EU saa säätää kaikesta siitä, mistä sitä ei ole perussopimuksessa nimenomaisesti kielletty säätämästä. Olen kuvannut unionin aikaisempaa velanottoa edellisissä lausunnoissani, ja katson, että kyseisten toimien perustelu perussopimusten kehikossa on mahdollista. Elpymisrahaston kohdalla tilanne on toinen.

Keskeistä arvioinnin kannalta on perussopimusten määräykset siitä, että tulojen ja menojen tulee olla tasapainossa ja että "[k]aikki unionin tulot ja menot arvioidaan kutakin varainhoitovuotta varten ja otetaan talousarvioon". Teknisesti elpymispaketin kohdalla perussopimusta kierretään niin, että unionin markkinoilta lainaamat 750 miljardia euroa määriteltäisiin EU:n varainhoitoasetuksen tarkoittamaksi "ulkoiseksi käyttötarkoitukseensa sidotuksi tuloksi". Kun velaksi saadut rahat määriteltäisiin tuloksi, tulot ja menot saataisiin vippaskonstillä tasapainoon. Jos SEUT 310 artiklan tarkoituksena ei ollut estää juuri tämänkaltaista velanottoa, on epäselvää mikä muu sen tarkoitus on voinut olla. Unionin lainarahoituksesta menoihin kohdennettava osuus määritellään varainhoitoasetuksen 21 artiklan mukaisesti ulkoisiksi käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloiksi, jotka eivät muodosta tuloa vuotuisessa talousarviossa. Valtioneuvosto on valmis hyväksymään tulkinna, jonka mukaan nämä tulot eivät näin sijoiteltuina horjuta talousarvion tasapainoa. Valtioneuvoston tulkinna mukaan kysymyksessä on "väliaikainen poikkeus, joka on rajoitettu covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi tarkoitettuihin, avustusten rahoittamiseen suunnattaviin lisämäärärahoihin".

SEUT 310 artiklan 4 kohdan mukaan "[t]alousarvion kurinalaisuuden turvaamiseksi unioni ei anna sellaisia säädöksiä, joilla saattaa olla huomionarvoisia vaikutuksia talousarvioon, ellei se esitä vakuuksia sille, että näistä säädöksistä aiheutuvat menot voidaan rahoittaa unionin omilla varoilla ja 312 artiklassa tarkoitettua monivuotista rahoituskehystä noudattaen." Omien varojen päätöksen 6 artiklan mukaan omien varojen enimmäismääriä kasvatetaan poikkeuksellisesti ja väliaikaisesti

covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi tarvittavien varojen osoittamista varten 0,6 prosenttiyksiköllä yksinomaan covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi tarkoitettua lainanotosta aiheutuvien unionin velkojen kattamiseksi siihen asti, kun kaikki tällaiset velat ovat lakanneet, ja enintään 31.12.2058 saakka. Lisäksi päätöksessä on määräys väliaikaisten käteisvarojen asettamisesta komission käyttöön. Valtioneuvosto katsoo, että ”näiden säännösten johdosta voidaan katsoa, että päätöksellä luodaan riittävät takeet sille, että unionilla on myös menojen osalta syntyvää velkaa vastaava saatava, joka muodostaa vakuuden velan takaisinmaksulle” Täten valtioneuvosto katsoo, ettei omia varoja koskeva päätös ole ristiriidassa talousarvion tasapainoperiaatteen kanssa.” Samoin valtioneuvosto katsoo, että ”pätöksellä luodaan riittävät takeet sille, että unionilla on myös menojen osalta syntyvää velkaa vastaava saatava, joka muodostaa vakuuden velan takaisinmaksulle. Näin ollen omia varoja koskeva päätös ei ole ristiriidassa myöskään talousarvion kurinalaisuusperiaatteen kanssa”.

Valtioneuvosto ei näe ongelmia myöskään siinä, että talousarvion yhtenäisyysperiaatteen mukaan talousarvio tulisi rahoittaa kokonaisuudessaan unionin omin varoin, tosin muita tuloja koskevalla poikkeuksella (SEUT 311 artiklan 2 kohta). Se katsoo, että koska myös muut tulot ovat talousarvion rahoittamisessa mahdollisia, elpymisvälineen rahoittaminen ulkoisilla käyttötarkoitukseensa sidotuilla tuloilla ei lähtökohtaisesti ole talousarvion yhtenäisyysperiaatteen vastaista, vaikka kyseisen periaatteen katsottaisiinkin edellyttävän, että omien varojen tulisi periaatteessa olla talousarvion pääasiallinen lähde. Valtioneuvosto tosin myöntää, että covid-19- tulojen suuren määrän voitaisiin katsoa horjuttavan talousarvion yhtenäisyysperiaatetta. Tätä seikkaa valtioneuvosto olisi voinut arviossaan pohtia syvällisemminkin, sillä se on kysymys, jonka myös neuvoston oikeuspalvelu jätti lausunnossaan lainsäätäjän harkintaan korostaen, etteivät ulkoiset tulot voi muuttua budjetin rahoittamisessa poikkeuksesta pääsäännöksi. Kysymys on merkittävä, sillä käytännössä aikaisemmin ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen määrä on ollut muutaman prosentin luokkaa suhteessa EU:n normaaleihin budjettimenoihin. Elpymisrahaston jälkeen ne ovat yhtä suuret tai suuremmat kuin EU:n normaalit budjettimenot. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan kuitenkin

järjestelyä voidaan kuitenkin poikkeuksellisesti pitää hyväksyttävänä, koska nämä tulot on tiukasti rajattu kattamaan covid-19-pandemiaan liittyvät toimenpiteet, minkä lisäksi ne on kooltaan ja kestoaltaan rajoitettu siihen, mikä on tarpeen tätä tarkoitusta varten. Kyse on poikkeuksellisesta, täydentävästä, väliaikaisesta ja kertaluonteisesta rahoitusosuudesta, jolla tuetaan talouden elpymistä yhteisvastuun hengessä.

Lisäksi valtioneuvosto käsittelee niitä institutionaalisia ongelmia, jotka syntyvät ratkaisusta, jossa budjettivaltaa käyttävät toimielimet eivät päästä ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen käyttämisestä vuosittaisessa talousarvioprosessissa samalla tavoin kuin talousarvion menoista.

Valiokunnan lausunnon PeVL 16/2016 vp mukaan

Euroopan unionin omien varojen päätöksen oikeusperusta, SEUT 311 artikla, on valiokunnan käsityksen mukaan asianmukainen. Pulmallisempaa voidaan sen sijaan pitää ehdotetun elpymisvälineen suhdetta SEUT 310 artiklan 1 kohdan sisältämään tasapainoisen budjetin periaatteeseen. Sen on tulkittu estävän Euroopan unionia rahoittamasta toimintaansa ottamalla lainaa. Perustuslakivaliokunta pitää komission esitystä tältä osin periaatteellisesti uuden toimintamallin avaavana ja siten myös erittäin ongelmallisena SEUT 310 artiklan 1 kohdan kannalta.

Tämä arvio pitää yhä paikkansa, eikä sitä ole sisällöllisesti tarvetta päivittää. *Millään tasolla epäselvää ei ole se, että perussopimusten katsottiin kesään 2020 saakka kieltävän unionia rahoittamasta toimintaansa velalla.* Komission varapuheenjohtaja Gerorgieva totesi vastauksena Euroopan parlamentin kirjalliseen kysymykseen joitakin vuosia sitten, että EU:n perussopimusten pysyvä tulkinta on se, ettei EU-budjettia voida tasapainottaa velan avulla,² ja että tämänkaltainen velanottomahdollisuus edellyttäisi perussopimusten muuttamista.³ Neuvoston oikeuspalvelu yhtyy myös tähän tulkintaan omassa lausunnossaan.

Epäselvää ei ole myöskään se, etteikö unioni elpymispaketin avulla tasapainota EU-budjettia velalla. Tämä tapahtuu ilman perussopimusmuutoksia. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan se oikeudellinen tekniikka, jolla perussopimuksen määräykset tilanteessa pyritään kiertämään, on oikeudellisesti ja poliittisesti hyväksyttävissä, eikä se näe ratkaisussa ongelmia. Lopputuloksella on kuitenkin vaikutusta siihen, onko kysymyksessä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa perustuslain 94 §:n 2. momentissa tarkoitettu merkittävä toimivallan siirto. Perustuslakivaliokunnan arvioitavana täten kysymys siitä, *mikä merkitys tälle tulkinnan kautta tapahtuvalle merkittävälle oikeustilan muutokselle annetaan kansallista menettelyä arvioitaessa.*

Tässä yhteydessä EU:n perussopimusten muuttuvalla tulkinnalla on merkitystä myös valtiosääntöoikeudellisen budjettisuvereniteetin käsitteen arvioinnin kannalta. Kuten valiokunta korosti lausunnossaan PeVL 16/2020 vp,

Budjettisuvereniteetti tarkoittaa tässä yhteydessä perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaisen eduskunnan valtiontaloudellisen vallan turvaamista siltä osin kuin sitä ei ole oikeudellisesti pätevällä tavalla luovutettu Euroopan unionille. Viime kädessä tässä on kyse kansanvallan ytimeen kuuluvista asioista. Siltä osin kuin toimivaltaa on luovutettu Euroopan unionille, on kyse eurooppalaisen tason demokratiaan kuuluvasta päätöksenteosta, johon Suomessa eduskunta neuvoston kautta osallistuu.

Tätä samaa rajapintaa on Saksan perustuslakituomioistuin käsitellyt useissa lausunnoissaan, arvioiden kriittisesti EU:n toimielinten taipumusta laajentaa itsenäisesti omaa toimivaltaansa ("political self-enhancement"),⁴ korostaen, että

*faith in the constructive force of the mechanism of integration cannot be unlimited. If in the process of European integration primary law is amended, or expansively interpreted by institutions, a constitutionally important tension will arise with the principle of conferral and with the individual Member State's constitutional responsibility for integration. [...] if the institutions are permitted to re-define expansively, fill lacunae or factually extend competences, they risk transgressing the predetermined integration programme and acting beyond the powers granted to them.*⁵

Viimeksi toukokuussa 2020 Saksan perustuslakituomioistuin pidatti itsellään toimivallan arvioida EU:n toimielinten *ultra vires* -toimia,⁶ eli tilanteita, joissa nämä ylittävät perussopimukseen

² Kysymys E-005201/2015, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-005201-ASW_EN.html.

³ Kysymys E-001662/2015, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-001662-ASW_EN.html.

⁴ German Federal Constitutional Court, 'Lisbon Judgement', para. 237.

⁵ Bundesverfassungsgericht (German Federal Constitutional Court), Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 - 2 BvE 2/08, para. 237 (hereafter Lisbon Judgement) para. 238.

⁶ Bundesverfassungsgericht, Judgment of the Second Senate of 5 May 2020 - 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, available at www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/2020/05/

nojautuvan toimivaltansa. Perustuslakituomioistuimien korosti, että niin kauan, kun EU ei ole liittovaltio, jäsenvaltiot pysyvät viime kädessä vastuussa perussopimuksista ja näiden muuttamisesta, ja voivat täten myös arvioida, onko EU ylittänyt toimivaltansa. Ellei tällaista arviointia voitaisi tehdä, EU:n toimielimet voisivat itsenäisesti päättää omasta toimivallastaan.⁷

Kuten perustuslakivaliokunta lausunnossaan PeVL 16/2020 vp korosti, toimivaltakysymykset ratkaisee viime kädessä auktoritatiivisesti ja ainoana tulkitsijana Euroopan unionin tuomioistuin. Käytännössä selvänä pidetäänkin sitä, että EU-tuomioistuin ottaa kantaa elpymisrahaston oikeusperustaa ja rahoitusta koskeviin kysymyksiin jossain muodossa.⁸ Tämä tapahtuu kuitenkin vasta jälkikäteen. EU:n toimielinten päätöstä hyväksyä vaikutukseltaan valtava muutos huteran oikeudellisen tulkinnan pohjalta on hyvin kriittisesti arvioitu erityisesti saksalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa.⁹ Esimerkiksi professori Martin Nettesheim kirjoittaa:

*The debt financing of large EU programs is a novelty. NGEU is nothing less than a fundamental transformation of the overall EU financing system. It is to take place within the framework of the current EU treaty law. However, any amount of legal creativity cannot preclude tensions with the primary law framework.*¹⁰

Kuten olen aikaisemmissa lausunnoissani ja asiaa koskevissa kirjoituksissani tuonut esiin, en usko, että EU-tuomioistuin tulee ratkaisua kumoamaan jo siksi, että sen vaikutukset ovat jo tässä vaiheessa peruuttamattomia.¹¹ EU-tuomioistuimen ratkaisua ei kuitenkaan ole käytettävissä tässä käsittelyvaiheessa.

Muutoksen merkitys tulee kuitenkin tästä huolimatta arvioitavaksi valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta nyt, kun omien varojen päätös hyväksytään kansallisesti. Tässä yhteydessä päätöstä, sen vaikutuksia ja valtioneuvoston esittämiä perusteluita tulee voida arvioida kriittisestikin.

Suhde SEUT 125 artiklaan

Hallituksen esityksestä ei löydy hakutoiminnolla yhtään mainintaa SEUT 125 artiklasta. Kyseisen artiklan mukaan unioni ja jäsenvaltiot eivät ota vastakseen toisten jäsenvaltioiden taloudellisia sitoumuksia. Tämä periaate vastaa liittovaltioissa yleisesti sovellettua lähtökohtaa, jonka mukaan keskushallinto ei vastaa osavaltioiden veloista.¹²

rs20200505_2bvr085915en.pdf?_blob=publicationFile&v=7, para. 111.

⁷ Bundesverfassungsgericht, Judgment of the Second Senate of 5 May 2020 - 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, para. 111.

⁸ Costamagna and Goldmann, 'Constitutional Innovation, Democratic Stagnation?: The EU Recovery Plan'.

⁹ Päivi Leino-Sandberg, 'New Generation EU – A Constitutional Change without Constitutional Change', <https://reconnect-europe.eu/blog/new-generation-eu-a-constitutional-change-without-constitutional-change/>; Päivi Leino-Sandberg, *The Politics of Legal Expertise in EU Policy Making* (Cambridge University Press 2021), luku 8.

¹⁰ Martin Nettesheim, 'Next Generation EU': Legal Construction, Legitimacy, Efficiency. Symposium Solid Financing of the EU, Heidelberg, October 23rd, 2020.

¹¹ Matthias Ruffert, 'Le bouleversement de l'Union économique et monétaire dans la crise pandémique', *Revue trimestrielle de droit européen* (2021); M. Ruffert, 'Europarecht für die nächste Generation. Zum Projekt Next Generation Europe', *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (2021).

¹² Kts tästä Päivi Leino & Tuomas Saarenheimo, 'Fiscal Stabilisation for EMU: Managing Incompleteness', 43(5) *European Law Review* (2018) 623-647.

Arvioidessaan komission ehdotuksen suhdetta EU:n budjettiperiaatteisiin valiokunta kiinnitti huomiota myös SEUT 125 artiklaan:

Lisäksi ehdotus vaikuttaisi olevan asiallisesti ongelmallinen SEUT 125 artiklan suhteen. 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.

Yleisemmin valiokunta on EVM-sopimuksen mukaisissa järjestelyissä korostanut riittävää ehdollisuutta, jota on valiokunnan mukaan arvioitava sitä koskevan oikeuskäytännön mukaisesti (PeVP 34/2020 vp, ks. Unionin tuomioistuimien ratkaisu C-370/12, Pringle, kohdat 129–147). SEUT 125 artiklan tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltiot noudattavat tervettä finanssipolitiikkaa (Pringle, kohta 135). SEUT 125 artiklassa ei sen sijaan kielletä yhtä tai useaa jäsenvaltiota myöntämästä rahoitusapua jäsenvaltiolle, joka on yhä vastuussa omista sitoumuksistaan velkojilleen, sillä edellytyksellä, että tällaiseen apuun liittyvät ehdot ovat omiaan kannustamaan viimeksi mainittua toteuttamaan tervettä finanssipolitiikkaa (Pringle, kohta 137).

Kirjaimellisesti tulkittuna SEUT 125 artikla kieltää sen, etteivät unioni ja sen jäsenvaltiot 'ole vastuussa eikä ota vastatakseen sitoumuksista' joita toisella jäsenvaltiolla on. Muodollisesti voidaan toki katsoa, ettei elpymisrahastossa näin tapahtuisikaan. Taloudelliset sitoumukset pysyvät yhä jäsenvaltioiden nimissä, ja yhteisvastuuta kannetaan EU:n budjetin ja yleisten jäsenyysvelvoitteiden kautta. Laajempi SEUT 125 artiklaan ja sen tavoitteisiin liittyvä kysymys *Pringle* -tuomion valossa on kuitenkin se, kannustetaanko toimilla jäsenvaltioita noudattamaan tervettä finanssipolitiikkaa.

Hallituksen esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa jaksossa tätä seikkaa arvioidaan näin, vaikka irrallaan SEUT 125 artiklan oikeudellisesta viitekehyksestä:

Elpymisvälineestä saatava rahoitus kompensoi rahoitusta, jonka jäsenvaltio joutuisi itse hankkimaan esimerkiksi ottamalla lainaa kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta ja näin velkaantumalla. Monien unionin jäsenvaltioiden, joita korona-pandemia on erityisen pahasti runnellut, julkinen talous on jo lähtökohtaisesti huonossa kunnossa julkisen talouden ollessa alijäämäinen ja valtion velkataakan ollessa varsin suuri suhteessa maan bruttokansantuotteeseen. Uudet kansalliset elvytysohjelmat korona-pandemian aiheuttaminen taloudellisten vahinkojen korjaamiseksi lisäisivät entisestään julkisen talouden epätasapainoa ja velkataakkaa.

Kun elpymisrahoitus tulee unionilta, helpottaa se osaltaan unionin kansantalouksien tilannetta ja julkisen talouden asemaa. Samalla elpymisväline voidaan nähdä laajemmin unionin yhteenkuuluvuuden ja solidaarisuuden ilmaisuna, jossa jäsenvaltiot ovat valmiita auttamaan toisiaan vakavassa taloudellisessa ja terveydellisessä kriisissä, joka koskettaa yhteisesti kaikkia jäsenvaltioita.

On hyvin vaikea nähdä, ettei näillä näkökohdilla olisi merkitystä SEUT 125 artiklan mukaisten tavoitteiden kannalta. Omien varojen päätöksen johdanto-osan 17 kappaleen mukaan covid-19-kriisin seurauksiin puuttuminen vaatii poikkeuksellisen mittavia rahoitusvaroja, mutta samalla ei kuitenkaan pidä lisätä jäsenvaltioiden talouteen kohdistuvaa painetta tilanteessa, jossa niiden talousarvioihin kohdistuu jo valtavia paineita rahoittaa kriisiin liittyviä kansallisen tason taloudellisia

ja sosiaalisia toimenpiteitä. Sen vuoksi olisi toteutettava poikkeuksellisia toimia unionin tasolla. Tämän valossa on aivan selvää, että unionin toimilla pyritään helpottamaan jo velkaantuneiden jäsenvaltioiden tilannetta ja hallitsemaan näiden velkatasoja hoitamalla osa näiden rahoitustarpeesta yhteisellä velanotolla.

Lisäksi arvioinnissa tulee huomioida, että elpymisrahastossa kysymys on *luonteeltaan erilaisesta tulonsiirrosta kuin unionin budjetista normaalisti rahoitettavien politiikkojen kohdalla*. Elpymisrahaston rahoitus suunnataan jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluviin toimiin, jotka ilman elpymisrahaston varoja rahoitettaisiin näiden kansallisista budjettivaroista tai kansallisella velanotolla.¹³ Suurin osa varoista ohjataan RFF:n eli elpymis- ja palautumistukivälineen kautta:

*Tukivälineen soveltamisala koskee Euroopan kannalta merkityksellisiä politiikan aloja, jotka on jäsennetty kuuteen pilariin: a) vihreä siirtymä; b) digitaalinen muutos; c) älykäs, kestävä ja osallistava kasvu, mukaan lukien taloudellinen yhteenkuuluvuus, työpaikat, tuottavuus, kilpailukyky, tutkimus, kehittäminen ja innovointi, sekä toimivat sisämarkkinat, joilla on vahvoja pk-yrityksiä; d) sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus; e) terveys ja taloudellinen, sosiaalinen ja institutionaalinen palautumiskyky muun muassa kriisivasteen ja kriisivalmiuden parantamiseksi; ja f) seuraavalle sukupolvelle, lapsille ja nuorille, suunnatut toimintapolitiikat, kuten koulutus ja osaaminen.*¹⁴

Esimerkiksi koheesiopolitiikka, kehitysyhteistyö ja maatalouspolitiikka ovat unionin toimivallassa olevia aloja, ja toimiessaan näillä aloilla unioni rahoittaa omia politiikkatoimiaan. Elpymisrahaston varoilla rahoitetaan (niiden Euroopan kannalta arvioidusta merkityksellisyydestä huolimatta) jäsenvaltioiden omia politiikkatoimia, joista ne päättävät itse. Esimerkiksi koulutus, terveys, sosiaalipolitiikka ja työmarkkinoihin liittyvät ratkaisut kuuluvat kansalliseen toimivaltaan. Asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa tarkennetaan nimenomaisesti, että ”tukivälineen erityistavoitteena on antaa jäsenvaltioille rahoitustukea niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmissa esitettyjen uudistusten ja investointien välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseksi”. Kun vain 30% varoista jaetaan koronakriisin vaikutusten perusteella, 70 % elpymisrahaston rahoituksesta jaetaan muiden kuin koronakriisistä aiheutuneiden kustannusten perusteella. Täten elpymisrahaston kohdalla tapahtuva muutos unionin toiminnassa on periaatteellisesti hyvin merkittävä. Kuten valiokunta on aikaisemmin katsonut, ratkaisu on sisällöllisesti jännitteisessä suhteessa SEUT 125 artiklan kanssa. Myös tällä seikalla on vaikutusta arvioitaessa sitä, onko kysymyksessä perustuslain 94 §:n 2. momentissa tarkoitettu merkittävä toimivallan siirto.

Lisäksi elpymisvälineessä sovellettava ehdollisuus on käytännössä niukkaa. Elpymisrahaston hyväksymisen jälkeen julkisuudessa on esiintynyt huolia siitä, ettei sen varoja ehkä kyetä hallinnoimaan asianmukaisesti ja ohjaamaan tehokkaasti hyödyllisiin kohteisiin. Siinä missä hallituksen edustajat ovat vakuutelleet, että elpymissuunnitelmat tutkitaan yksityiskohtiaan

¹³ Näin on siitä huolimatta, että RFF-välineen mukaan ”Tukivälineestä myönnettävää tukea ei saa käyttää korvaamaan toistuvia kansallisia talousarviomenoja, paitsi asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa”.

¹⁴ RFF-asetuksen 3 artikla. Asetuksen lopullinen versio löytyy Euroopan parlamentin verkkosivuilta osoitteesta https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0214-AM-002-002_FI.pdf.

myöten, keskeiset eurooppalaiset asiantuntijat ovat nähneet järjestelyn olevan riskipeliä¹⁵ ja ennakoineet, että riskien realisoituessa elpymispaketti merkitsee jopa euron loppua.¹⁶

Nämä huolet ovat perusteltuja. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 4 artikla sisältää sängen väljät kriteerit varojen käytölle. Sen mukaan

tukivälineen yleisenä tavoitteena on edistää covid-19-kriisin yhteydessä unionin taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta parantamalla jäsenvaltioiden palautumiskykyä, kriisivalmiutta, sopeutumiskykyä ja kasvupotentiaalia, lieventämällä erityisesti naisiin kohdistuvia kyseisen kriisin sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia, edistämällä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanoa, tukemalla vihreää siirtymää, edistämällä [...] unionin vuoden 2030 ilmastotavoitteiden saavuttamista ja noudattamalla EU:n vuoden 2050 ilmastoneutraaliutta ja digitaalista muutosta koskevaa tavoitetta; näin voidaan myötävaikuttaa taloudelliseen ja sosiaaliseen noususuuntaiseen lähentymiseen, palauttaa ja edistää unionin talouksien kestävä kasvua ja yhdentymistä, tukea laadukkaiden työpaikkojen luomista ja edistää unionin strategista riippumattomuutta ja avointa taloutta sekä luoda eurooppalaista lisäarvoa.

Tavoitteet ovat niin laajat, että niiden alle on mahdollista tuoda melkein mitä vaan. Tukikelpoisuudesta määrätään asetuksen 17 artiklassa, jonka mukaan jäsenvaltiot laativat kansalliset elpymis- ja palautumissuunnitelmat, joihin on 'sisällyttävä toimenpiteitä uudistusten ja julkisten investointien toteuttamiseksi kattavan ja johdonmukaisen paketin puitteissa, johon voi sisältyä myös julkisia ohjelmia, joilla pyritään kannustamaan yksityisiin investointeihin'. Toimien edellytetään olevan johdonmukaisia lukuisten unionin tasolla määriteltyjen suositusten ja politiikkaperiaatteiden kanssa – jotka jälleen ovat hyvin avoimia.

Asetuksen 10 artikla sisältää toimenpiteet, joilla tukiväline kytketään talouden tehokkaaseen ohjaukseen ja hallintaan. Käytännössä toimenpiteet rakentuvat talouspolitiikan ohjauskehikon puitteissa annettaville suosituksille ja päätöksille. Tämän kehikon toiminnan rajat ovat tulleet tutuiksi jo aikaisemmin, eikä sillä ole käytännössä kyetty tehokkaasti ohjaamaan jäsenvaltioiden toimia. Menettelyyn sisältyy neuvostossa käännetty määräenemmistö, jonka on tarkoitus parantaa sen suositusten hyväksyttäväksi tulemistä. Samalla toimielimille on lisätty mittava määrä rajoituksia ja velvoitteita päätöksissä huomioitavista asioista, mikä tekee sääntöjen ja rajausten soveltamisesta monimutkaisen poliittisen harjoituksen ja antaa jäsenvaltioille loputtoman määrän poliittisia argumentteja kiistää tai riitauttaa ne EU:n toimielinten päätökset, joilla jäsenvaltioiden osuuteen 'kuuluvien' varojen käyttöä pyrittäisiin rajoittamaan.

Vaikeuksia lisää myös rahoituksen jakamiseen sovellettava tiukka aikataulu. Asetuksen 19 artiklan mukaan komissio arvioi elpymis- ja palautumissuunnitelman kahden kuukauden kuluessa sen toimittamisesta ja tekee ehdotuksen neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi. Jos komission arvio jäsenvaltion esittämästä elpymis- ja palautumissuunnitelmasta on myönteinen, komission ehdotuksessa vahvistetaan uudistukset ja investointihankkeet, jotka jäsenvaltion on toteutettava, sekä niiden välitavoitteet ja tavoitteet ja 11 artiklan mukaisesti lasketut rahoitusosuudet. Näin

¹⁵ Jean Pisani-Ferry, 'Europe's recovery gamble', <https://www.bruegel.org/2020/09/europes-recovery-gamble/>.

¹⁶ Eoin Drea, 'Europe's overreach with the Recovery Fund may spell the end of the euro', <https://www.euronews.com/2020/12/01/europe-s-overreach-with-the-recovery-fund-may-spell-the-end-of-the-euro-view>.

tehdään myös mahdollisen lainatuen kohdalla. Rahoitusta ei tulisi myöntää suunnitelmalle, joka ei täytä asetuksessa määriteltyjä kriteerejä. Tämän jälkeen neuvosto hyväksyy suunnitelman täytäntöönpanopäätöksellä. Selvää on, ettei tämän käsittelyn puitteissa ole mahdollista käyttää yksityiskohtaista teknistä keskustelua suunnitelmista, vaan käsittely neuvoston elimissä on lähinnä muodollisuus.

Suunnitelmien toteuttamiselle voidaan määritellä välitavoitteita, joiden saavuttaminen on edellytys rahoitusosuuden erien maksamiselle. Välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamista arvioi komissio, joka toimittaa havaintonsa talous- ja rahoituskomitealle, jonka lausunnon komissio huomioi. Hankalaksi tämänkin arvioinnin tekee kuitenkin kriteerien väljyys ja se, että jäsenvaltiot kokevat määritellyt osuudet saavutettuna etuna. Uudistusten lopulliset välitavoitteet ja tavoitteet on saavutettava viimeistään 31 päivä elokuuta 2026.

Asetuksen 29 artiklan mukaan komissio seuraa tukivälineen täytäntöönpanoa ja mittaa 4 artiklassa asetettujen tavoitteiden saavuttamista niin, että toimien toteutuksen ja tulosten seurannassa käytettävät tiedot kerätään tehokkaasti, tuloksellisesti ja oikea-aikaisesti. Kokonaisuutena arvioiden voidaan kuitenkin katsoa, että *asetukseen sisältyvät kriteerit ovat niin väljät, etteivät ne muodosta tarkkoja rahoituksen käyttöä ohjaavia kriteerejä, joilla rahoitus voitaisiin tehokkaasti ja varmasti ohjata unionin etujen kannalta keskeisimpiin kohteisiin*. Myöntäminen nojautuu jäsenvaltioiden omille ehdotuksille, ja näiden kategorinen torjuminen tai monen kertaan 'leipominen' tulee olemaan vaikeaa. Lisäksi tiukat määräajat suunnitelmien tekemiselle ja rahoituksen käytölle vaikeuttavat suunnitelmien huolellista laatimista ja arvioimista. Tästä johtuen on merkittävä riski siitä, että varoja ohjautuu myös unionin kannalta tuottamattomiin kohteisiin. Kuten valiokunta korosti lausunnossaan PeVL 16/2020 vp, "eduskunnan budjetti- ja yleisemminkin finanssivallan kokonaisuus edellyttää, että eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiset tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuudet turvataan asianmukaisesti. Nyt käsillä olevassa komission ehdottamassa rahoituskokonaisuudessa jäsenvaltion lisävastuiden kasvaminen vastaisuudessa ilman eduskunnan myötävaikutusta ei liene lähtökohtaisesti mahdollista, mutta Suomen vaikutusmahdollisuudet siihen, miten tuo raha käytetään, ovat huomattavan vähäiset".

Unionin kyky ohjata jäsenvaltioiden kansallista talouspolitiikkaa ja varainkäyttöä on aina ollut niukka. Tämä on todettu kerta toisensa jälkeen mm. IMF:n, EKP:n ja lukuisten riippumattomien tarkastelijoiden toimesta.¹⁷ Siksi on epärealistista odottaa, että vastaava kehikko tällä kertaa toimisi ratkaisevasti paremmin, etenkin huomioiden, että aikaa on niukasti, jaettavaa rahaa on paljon, ja varojen käytön kriteerit ovat huomattavan löyhät. Jokainen yritys pidättää jäsenvaltiolta jotain sen rahoitusosuuteen kuuluvaa rahoitusosaa politisoituu välittömästi, ja ajaa kansalliset päätöksentekijät törmäyskurssille EU:n toimielinten kanssa. Tähän asti EU:n toimielimet ovat ratkaisseet tämänkaltaiset tilanteet peräntymällä,¹⁸ ja on vaikea ajatella, että ratkaisu tällä kertaa olisi erilainen. *Pakettiin sisältyvät ratkaisut vähentävät markkinakurin merkitystä huomattavasti ja vähentävät edelleen jäsenvaltioiden kannustimia terveen talouspolitiikan ylläpitämiseen.*

¹⁷ Lisää viitteitä löytyy esimerkiksi Euroopan Parlamentin ECON-valiokunnan pyynnöstä laatimastamme raportista Päivi Leino-Sandberg & Fernando Losada, How to make the European Semester more effective and legitimate?, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_IDA\(2020\)651365](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_IDA(2020)651365).

¹⁸ Kts tästä esimerkiksi Päivi Leino & Tuomas Saarenheimo, 'Sovereignty and subordination: On the Limits of EU Economic Policy Coordination', *European Law Review* (2/2017) 166-189.

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Perustuslain 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden kannalta huomioitava on Suomen jäsenyys Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 71—72, PeVL 36/2006 vp, s. 4/II. PeVL 56/2006 vp), joka mainitaan nimenomaisesti perustuslain 1 §:n 3 momentissa. Unioniin liittyviä velvoitteita on lähtökohtaisesti pidetty täysivaltaisuussäännösten kannalta ongelmattomina. Perustuslain täysivaltaisuussääntely ei perustuslakivaliokunnan mielestä kuitenkaan ole käynyt kokonaan merkityksettömäksi tarkasteltaessa perinteisesti valtion täysivaltaisuuteen liittyviä unionin lainsäädäntöehdotuksia (PeVL 3/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt EMU:n kehittämiseen liittyviä hankkeita lukuisia kertoja. Lähtökohtana on, että Suomi on perustuslain 1 §:n 3 momentissa sitoutunut sekä Euroopan unionin että siihen kuuluvan eurooppalaisen talous- ja rahaliiton kehittämiseen, pankkiunioni mukaan lukien (PeVL 55/2017 vp). Tarkastelun keskeisinä valtiosääntöoikeudellisina kriteereinä ovat toimineet kansallinen suvereniteetti ja eduskunnan budjettivalta sekä Suomen valtion mahdollisuudet vastata sille perustuslain mukaan kuuluvista velvoitteista. Valiokunnan lausuntokäytännössä on korostunut tarve varmistaa Suomen EU-vastuiden tarkkarajaisuus. Suomen vastuiden määrää ja riskien toteutumisen todennäköisyyttä koskeva kokonaisarviointi ratkaisee, voidaanko ehdotuksia pitää perustuslain mukaisina. Perustuslakivaliokunnan tuoreen tulkintakäytännön valossa tämä kattaa myös EU-jäsenyyden kautta syntyvät taloudelliset velvoitteet (PeVL 11/2020 vp, PeVL 12/2020 vp).

Valtioneuvoston tulkinnallisena lähtökohtana on, että kun unionin (tähän saakka kiellettyinä pidetty) velanotto on saatu oikeudellisella rakenteella sisällytettyä unionin oikeudellisiin rakenteisiin, tämä seikka samalla poistaa myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä esiin tuodut valtiosääntöoikeudelliset ongelmat, koska se ”koskee joko tilannetta, jossa vastuusitoumukset eivät yhtä selvästi kuin nyt olleet osa unionin talousarviota ja rahoituskehyskiä sekä toimielinjärjestelmää, tai yleisesti EU:n talous- ja rahaliiton kehittämistä”. Valtioneuvosto viittaa esimerkiksi valiokunnan finanssipoliittista sopimusta koskevaan lausuntoon (PeVL 37/2012 vp), joka sen näkemyksen mukaan ”on nyt käsiteltävän asian kannalta merkittävä myös siksi, että siinä kuvataan, kuinka tiivis yhteys jo valtiosääntöisesti hyväksyttyyn unionin oikeuteen poistaa valtiosääntöoikeudelliset toimivaltaongelmat”. Valtioneuvosto esittää jopa, että unionin yhteisvelka on budjettisuvereniteetin näkökulmasta parempi vaihtoehto kuin elpymisrahoituksen sisällyttäminen rahoituskehykseen, ”siitä aiheutuvien taloudellisten velvoitteiden kohdentuessa pidemmälle ajanjaksolle ja pitäen silmällä lähtökohtia unionin tulevien rahoituskehysten tasoksi”.

Pidän valtioneuvoston lähtökohtaa kiusallisen puutteellisena huomioiden ratkaisun vähintäänkin jännitteisen suhteen EU:n perussopimusten määräyksiin. Valtiosääntöoikeuden näkökulmasta merkitystä on myös sillä, mihin jäsenvaltiot perussopimuksia ratifioidessaan uskoivat sitoutuvansa, mitä niillä yritettiin tavoitella, ja miten sopimuksia näistä lähtökohdista voidaan tulkita tänään. Kun perussopimuksissa määrätään myös niiden muuttamiseen sovellettavista menettelyistä, tulkinnan rajatkin ovat selvät: kaikkea ei voi muuttaa vain uudelleen tulkitsemalla. Jos perussopimukset todetaan aikansa eläneiksi, sopimus sisältää määräykset siitä, miten niitä muutetaan. Näiden määräysten tarkoituksena on varmistaa, että muutokset tapahtuvat demokraattisissa menettelyissä oikeusvaltioperiaatteen edellyttämällä tavalla, ja merkittäville muutoksille on EU:ssa yhtenäinen tuki. Valtioneuvosto viittaa useilla kohdin omien varojen hyväksymismenettelyyn. Sillä kuitenkin hyväksytään unionin rahoituksen periaatteet, ei muuteta perussopimuksia. Vaikka valtioneuvosto pyrkii niputtamaan nämä menettelyt yhteen, ne ovat oikeudellisesti sekä menettelyltään ja vaikutuksiltaan eri asioita.

Valiokunta on arvioinut nyt käsittelyssä olevan ehdotuksen kaltaisia kysymyksiä lukuisia kertoja ja korostanut, että kun eduskunnan budjettivallan rajoituksia selvitetään valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, Euroopan rahoitusvakauden turvaamiseen liittyviä Suomen taloudellisia vastuita tulee tarkastella kokonaisuutena (PeVL 25/2011 vp ja PeVL 3/2012 vp). Vastuissa on otettava huomioon paitsi niiden kokonaismäärä myös niiden toteutumisen todennäköisyys (PeVL 3/2013 vp ja PeVP 52/2014 vp). Lisäksi valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on erityistä merkitystä annettava sille, edellyttävätkö lisävastuut Suomen suostumusta ja onko eduskunnalla mahdollisuus osallistua vastuusitoumuksia koskeviin päätöksiin (ks. PeVL 12/2020 vp, PeVL 22/2011 vp, PeVL 12/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on korostanut riskien arviointia keskeisenä asian valtiosääntöisen arvioinnin kannalta (PeVL 14/2019 vp).

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että budjettisuvereniteettia tulee suojata mahdollisimman tehokkaasti ja huolehtia siitä, että järjestelyjen erityispiirteiden vuoksi Suomen vastuut eivät kasva ainakaan tavalla, joka riskinsä puolesta voisi vaarantaa budjettisuvereniteetin tai Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, joita sillä Suomen perustuslain mukaan on (PeVL 55/2017 vp, s. 3 ja PeVL 5/2011 vp, s. 4/II). Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että koronakriisiin liittyvät rahoitusjärjestelyt voisivat jopa vaarantaa valtion mahdollisuudet vastata perustuslain mukaisista omista velvollisuuksistaan. Lisäksi se ennakoii, että budjettisuvereniteetin, eduskunnan budjettivallan ja valtion sitoumustensa täyttämiskyvyn asettamat valtiosääntöoikeudelliset rajat voisivat mahdollisesti ylittyä yhteis- ja erillisvastuullisten "koronabondien" suhteen merkiten sitä, että ehdotuksen toteuttaminen edellyttäisi Suomessa perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä (PeVP 27/2020 vp).

Yllä esitettyjä kriteerejä sovelletaan rinnakkain valtiosääntöisen kokonaisarvion tekemiseksi (PeVL 16/2020 vp).

Elpymisrahastoa koskeva ratkaisu eroaa joiltakin osin tilanteista, joita valiokunta on aikaisemmassa yleisessä lausuntokäytännössään arvioinut. Ensinnäkin avustusmuotoisen tuen kohdalla kyse ei ole riskien arvioimisesta vaan selkeästä menoerästä. Toisaalta kyseisen menoerän tarkka arvioiminen tässä vaiheessa on vaikeaa, koska lainan takaisinmaksuaika ulottuu vuoteen 2058 saakka eikä unionin rahoituskustannuksia tuona aikana voida tarkasti ennakoida. Samoin maakohtaisten kustannusosuuksien muodostumiseen vaikuttaa monikin seikka. Tosiasiallisesti ei ole, eikä edes voisi olla, tietoa siitä, minkälaisille ratkaisuille monivuotinen rahoituskehys vuoden 2028 jälkeen rakentuu: minkälaisia omia varoja siihen sisältyy, minkälaisia maksuvähennyksiä jäsenvaltioilla ehkä on, tai mitkä maat ovat edes unionin jäseniä.

Perusopimuksissa unionia kielletään antamasta ”säädöksiä, joilla saattaa olla huomionarvoisia vaikutuksia talousarvioon, ellei se esitä vakuuksia sille, että näistä säädöksistä aiheutuvat menot voidaan rahoittaa unionin omilla varoilla ja 312 artiklassa tarkoitettua monivuotista rahoituskehystä noudattaen”. Käytännössä selkein oikeudellinen velvoite velan kattamiseen liittyy omien varojen päätöksen lisäksi jäsenvaltioiden yleisiin velvollisuuksiin unionin jäsenenä. SEUT 311 artikla velvoittaa unionin hankkimaan toimintaansa tarvittavat varat. Yhdessä vilpittömän yhteistyön periaatteen (SEU 4 artikla) kanssa se luo myös epäsuoran oikeudellisen takauksen unionin toiminnalle. Elpymisrahastossa lainanoton takeena on unionin budjetti ja sen takeena puolestaan omien varojen päätökseen sisältyvät jäsenvaltioiden löyhähköt mutta viimekätiset velvollisuudet turvata unionin varojen riittävyys.

Ratkaisu on erityisen houkutteleva korkeasti velkaantuneiden jäsenvaltioiden näkökulmasta. Unionin budjetin kautta otettua velkaa Eurostat ei ole perinteisesti kirjannut jäsenvaltioiden velaksi, eikä se mitä todennäköisimmin tule muuttamaan käytäntöään myöskään elpymisrahaston kohdalla.¹⁹ Toisin kuin yhteis- ja erillisvastuullisten eurobondien/koronabondien kohdalla, yhteisvastuullisuus toteutuu EU-budjetin kautta. Siinä missä EU-budjetin kautta toteutuvia vastuuta koskeva valtiosääntöoikeudellinen arviointi on luonteeltaan osin erilaista kuin se eurobondien kohdalla olisi, myös nämä vastuut lasketaan osaksi Suomen kokonaisvastuita, jotka tulee huomioiden vastuuta ja riskejä koskevassa kokonaisarviossa (PeVL 11/2020 vp, PeVL 12/2020 vp). Toisaalta ero eurobondeihin on sangen pieni niin kauan kun järjestelyllä rahoitetaan kansallisia toimia ja takaisinmaksu turvataan jäsenmaiden maksuosuudella. Ero eurobondeihin olisi merkittävämpi, jos rahoitus käytettäisiin unionin omaan toimivaltaan kuuluviin toimiin ja rahoitus hoidettaisiin unionin omalla verotusoikeudella.

Vastuista ja niiden tarkkarajaisuudesta, kestosta ja määrästä

Perustuslain 82 §:n 1 momentin mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. Valiokunta katsoi lausunnossaan PeVL 16/2020 vp, että komission ehdotukset ”lisäisivät Suomen taloudellisia vastuuta merkittävästi, mutta samalla näiden vastuiden tarkkaa muotoa, määrää ja ajoittumista ei voida ennakoida.”

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan omien varojen päätöksen 5 artiklan säännökset 750 miljardin euron lainasta ovat yksityiskohtaisia ja täyttävät velanoton tarkkarajaisuutta koskevat vaatimukset. Päätöksessä säädetään lainan enimmäismäärän ohella lainan hoitoon liittyvistä seikoista kuten lainan enimmäismäärästä 750 miljardia euroa (vuoden 2018 hintoina) sekä siitä, kuinka paljon lainaksi otettuja varoja voidaan enintään käyttää lainojen myöntämiseen ja menojen kattamiseen (avustukset). Päätöksessä säädetään myös laina-ajasta (viimeistään 31.12.2058), avustusten osalta vuotuisten lyhennysten enimmäismäärästä (enintään 7,5 prosenttia) sekä lainojen hallinnointiin liittyvistä seikoista. Edelleen päätöksessä säädetään siitä, että lainanottovaltuuden menoihin (avustukset) käytettyjen varojen pääoman takaisinmaksu ja pääomasta maksettavat korot katetaan unionin yleisestä talousarviosta. Päätöksen 6 artiklan säännöksillä enimmäismäärien väliaikaisesta korottamisesta (0,6 %) on tarkoitus vastata suunniteltuun lainanottoon liittyvistä veloista.

Suhteessa tilanteeseen, jossa valiokunnan lausunto PeVL 16/2020 vp on annettu, määrät ovat jonkin verran tarkentuneet. Valtioneuvoston mukaan Suomen maksuosuus *avustusmuotoisesta*, 390 miljardin euron, tuesta on noin 6,6 miljardia euroa. Tämä osuus lisättynä koroilla tulee maksettavaksi siten vuosien 2028-2058 aikana. Avustuksiin liittyvien lainojen pääoman takaisinmaksu saa olla enintään 7,5 % vuodessa, mutta tarkasta maksuaikataulusta ei ole tietoa. Valtioneuvosto arvioi karkeasti, että Suomen vuosittaisiin EU-maksuihin tulee vuoden 2027 jälkeen noin 210 – 500 miljoonan euron korotus lisättynä korkokuluilla. Suomen osuutta korkokuluista on myös vaikea arvioida, koska elpymisvälineen rahoituksen korkoriskihallinnan strategiasta ei ole tarkempia tietoja. Valtioneuvosto tuo kuitenkin toisaalla ehdotuksessa esiin, että ”koroista aiheutuvat menot lisäävät Suomen EU-maksuja joitakin kymmeniä miljoonia euroja vuodessa.

¹⁹ Manual on Government Deficit and Debt IMPLEMENTATION OF ESA 2010 2019 edition.

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/10042108/KS-GQ-19-007-EN-N.pdf/5d6fc8f4-58e3-4354-acd3-a29a66f2e00c>.

Mahdolliset tulevat uudet omat varat voivat vähentää Suomen EU-maksuja. Niiden toteutumismahdollisuuksista ja määristä ei voida tässä vaiheessa antaa arvioita”.

Valtioneuvosto luettelee esityksessään lisäksi lukuisia uusia omia varoja, joiden tulisi sen mukaan olla ”aitoja omia varoja kansallisten maksuosuuksien pienentämiseksi ja tuoda siten uutta rahaa unionin budjetin rahoittamiseksi”. Näistä osa on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2023 ja osa vuonna 2026. Konkreettisia päätöksiä uudista varoista ei ole tehty, eikä niiden vaikutusta kokonaisveroasteeseen tai jäsenvaltioiden mahdolliseen kokonaisveroasteeseen ole vielä arvioitu. Toteutuessaan ne vaikuttavat kuitenkin budjettivallan käyttöön myös Suomessa.

Näiden lisäksi tuleva Suomen laskennallinen vastuu elpymisvälineen *lainamuotoisesta* osuudesta on kokonaisuudessaan noin 6,1 miljardia euroa. Suomen vastuu realisoituisi ainoastaan siinä tapauksessa, jos elpymisvälineestä lainaa ottanut jäsenvaltio ei pystyisi maksamaan/lyhentämään ottamaansa lainaa kokonaisuudessaan tai osittain, tai takausvastuussa oleva jäsenvaltio/jäsenvaltiot eivät pystyisi suoriutumaan vastuustaan. Näihin liittyvien riskien osalta valtioneuvosto korostaa turvamekanismeja, joilla varmistetaan, että kukin jäsenvaltio maksaa lainansa aina oikea-aikaisesti ja täysimääräisesti. Valtioneuvosto korostaa, että EU:n jäsenvaltiot eivät ole jättäneet noudattamatta omien varojen päätökseen perustuvia velvoitteitaan maksaa unionille maksuosuuksiaan. Jos jäsenvaltio laiminlöisi maksujaan unionille, komission on välittömästi ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin maksujen perimiseksi ja huolehdittava siitä, että muiden mahdollisesti lisämaksuosuuksia maksaneiden jäsenvaltioiden maksuosuudet palautuvat oikealle tasolle. Valtioneuvosto pitää omien varojen päätöksen elpymisvälinettä koskevien vuotuisten enimmäisvastuiden eli laskennallisen enimmäisvastuun (6 artikla) ja käteisvarojen käyttöön asettamiseen liittyvän enimmäisvastuun (9 artikla) toteutumista voidaan pitää erittäin epätodennäköisenä.

Näiden *lisäksi* valiokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 16/2016 vp lisäksi huomiota ehdotettuun määräykseen eräänlaisesta toissijaisesta yleistakauksesta. Jos EU:n talousarvion määrärahat eivät riittäisi kattamaan lainanotosta johtuvien velvoitteiden hoitamista, olisi jäsenvaltioiden asetettava tätä varten tarvittavat varat komission käyttöön. Suomen valtiosäännön näkökulmasta kyseessä on ilmeisesti toissijainen valtioneuvoston päätös. Siten jäsenvaltion kannalta riskeihin vaikuttaa myös se todennäköisyys, jolla jäsenvaltio joutuisi vastaamaan muiden jäsenmaiden velvoitteista.

Valtioneuvosto korostaa, että päätöstä on *tältä osin* tarkennettu niin, että komissio voi pyytää jäsenvaltioita määräsuhteisesti kunkin jäsenvaltion talousarvion tuloista tehtyyn ennakkoarvioon nähden antamaan väliaikaisesti käyttöön kokonaisvarojen ja käteisvaravaatimusten välisen erotuksen. Jos jäsenvaltio ei noudata pyyntöä ajoissa kokonaisuudessaan tai osittain tai jos se ilmoittaa komissiolle, että se ei pysty noudattamaan pyyntöä, komissiolla on väliaikaisesti oikeus esittää lisäpyyntöjä muille jäsenvaltioille asianomaista jäsenvaltiota vastaavan osan kattamiseksi. Käteisvarojen suurin vuotuinen kokonaismäärä on nyt kaikissa olosuhteissa rajoitettu jäsenvaltion BKT-perusteiseen suhteelliseen osuuteen omien varojen enimmäismäärän poikkeuksellisesta ja väliaikaisesta kasvattamisesta. Suomen osalta tämä vuotuinen lisäpyyntöjen enimmäismäärä olisi valtioneuvoston mukaan noin 1,4 miljardia euroa. Jäsenvaltioilta väliaikaisesti saatujen käteisvarojen määrien kattamat menot otetaan viipymättä unionin talousarvioon, jotta voidaan varmistaa, että niihin liittyvät tulot otetaan huomioon mahdollisimman pian sitä varten, että jäsenvaltiot voivat hyvittää omat varat tileille. Valtioneuvoston mukaan näitä määräyksiä voidaan pitää unionin toiminnan rahoittamiseen liittyvinä tavanomaisina säännöksinä.

Kokonaisuutena valtioneuvosto katsoo, että omien varojen päätöksen jäsenvaltion vastuita koskevat säännökset ovat tarkkarajaiset eivätkä näin ollen ole ongelmallisia eduskunnan budjettisuvereniteetin kannalta. Valtioneuvoston mukaan EU:n jäsenyys merkitsee jäsenvaltioille taloudellisia vastuita, jotka voivat ulottua hyvin pitkälle ajanjaksolle. Kun Suomi on liittynyt Euroopan unioniin, samalla on hyväksytty jäsenyyteen liittyvät taloudelliset velvoitteet ja vastuut, jotka tämänhetkisten unionin luotonanto- ja takaustoimenpiteiden johdosta voivat jo ulottua vuoteen 2048 saakka. Valtioneuvosto katsoo, että

Suomi on liittyessään Euroopan unioniin hyväksynyt eduskunnan budjettisuvereniteettia koskevia rajoituksia, jotka voivat ulottua hyvinkin pitkälle ajanjaksolle, useammalle unionin rahoituskehyskaudelle sekä kansallisesti useammalle vaalikaudelle. Se, että elpymisvälineen lainat tulevat maksettavaksi vuoden 2058 loppuun mennessä, ei merkitse valtiosääntöoikeudellisesti olennaisesti pidempää rajoitusta eduskunnan budjettisuvereniteettiin. Kyse on tavanomaisesta toiminnasta EU-yhteistyössä. Menettely ei myöskään poikkea Suomen kansallisesta valtionvelasta, jonka puitteissa voi olla 30-vuotisia velkasitoumuksia.

Vaikutuksia eduskunnan budjettivaltaan on arvioitu useammassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Valiokunta on korostanut, kuinka perustuslain 94 §:n 1 momentin säännöksellä

*suojataan eduskunnan budjettivallan säilymistä reaalisena. Valiokunta katsoo, ettei tämä vaadi eduskunnan suostumusta kaikkiin kansainvälisiin velvoitteisiin, joilla on budjettivaikutuksia. Eduskunnan suostumusta edellyttävät kansainväliset velvoitteet, jotka aiheuttavat valtiolle vähäistä suurempia kustannuksia. **Kustannusten merkittävyyttä arvioitaessa lähtökohtana voidaan pitää sitä, kuinka merkittävällä tavalla velvoite sitoo eduskuntaa tämän päättäessä valtion talousarviosta.** Jos velvoitteesta aiheutuva menoerä on niin vähäinen, että se on toteutettavissa talousarvioon sisältyvän määrärahan puitteissa ilman tarvetta korottaa määrärahaa tai uuden määrärahan lisäämistä talousarvioon, ei tällainen velvoite toistuvanakaan ole perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla perustuslain mukaan "muusta syystä" eduskunnan hyväksymistä vaativa.²⁰*

Elvytysrahastoon liittyvä järjestely sitoo eduskuntaa tämän päättäessä valtion talousarviosta vuoteen 2058 saakka. Vaikka vuotuinen summa on pitkästä maksuajasta johtuen suhteellisen pieni, siinä on silti kysymys pitkäaikaisesta budjettivallan rajoituksesta, jonka vaikutuksia on vaikea määritellä tarkalleen. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan PeVL 16/2020 vp, että ehdotuksen myötä syntyvien vastuiden suuruuden vuoksi kyseessä vaikuttaa olevan merkittävä eduskunnan budjettivallan rajoite, mutta se ei osana omien varojen järjestelmää sellaisenaan ja yksin tarkasteltuna vielä ole välttämättä täysivaltaisuuden kannalta ongelmallinen.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt lähtökohtaisesti budjettivallan merkittävänä rajoituksena muun muassa sellaista Euroopan unionin eräiden jäsenvaltioiden välillä tehtävää sopimusta, jossa sopimuksen määräykset rajoittivat perustuslain 3 §:n 1 momentin ja 7 luvun säännösten mukaan eduskunnalle kuuluvaa budjettivaltaa kieltämällä eduskuntaa hyväksymästä budjetteja, jotka heikentävät sopimuksen vastaisesti Suomen julkisen talouden rahoitusasemaa. Vaikka valiokunta piti budjettivallan rajoitusta asiassa sinänsä merkittävänä, se katsoi, että ottaen huomioon unionin

²⁰ PeVL 29/2012 vp Hallituksen esitys eduskunnalle aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä. Valiokunnan mukaan yleissopimuksen määräykset eivät koskeneet perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, joten yleissopimuksen hyväksymisestä voitiin päättää äänten enemmistöllä.

perussopimuksissa määritellyt velvoitteet ja vakaus- ja kasvusopimuksen rajaukset, uusi sopimusmääräys ei aiheuttanut valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkittäviä lisärajoituksia eduskunnan budjettivaltaan. (PeVL 37/2012 vp). Kun omien varojen päätöksen säännökset sitovat eduskunnan budjettivaltaa lähinnä määrällisesti, valtioneuvosto arvioi, että omien varojen päätös ei merkitse valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkittäviä lisärajoituksia eduskunnan budjettivaltaan.

Lausunnossa PeVL 5/2011 vp valiokunta arvioi tilannetta, jossa Suomen osuutta ERVV:n takauksista nostettiin hallituksen esityksen mukaan noin 7,9 miljardista eurosta 13,97 miljardiin euroon. Valiokunta piti kyseistä määrää sinänsä merkittävänä. Valiokunnan mukaan sen vaikutusta käsittelyjärjestykseen oli kuitenkin arvioitava paitsi absoluuttisen eurosumman kannalta myös suhteessa siihen, miten todennäköinen riski on. Valiokunta ei pitänyt tällaisten riskien toteutumista niin todennäköisenä, että se vaarantaisi Suomen valtion mahdollisuutta vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on. Valtioneuvoston mukaan tästä seuraa, että omien varojen päätökseen liittyviä vastuuta ei voida pitää eduskunnan budjettisuvereniteetin kannalta valtiosääntöisesti ongelmallisina. Kokonaisuutena arvioiden valtioneuvosto katsoo, että

Ottaen huomioon a) päätöksen selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta perussopimuksessa, b) noudatettava päätöksentekomenettely, joka turvaa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet, c) järjestelyn poikkeuksellinen luonne ja väliaikaisuus, d) järjestelyä koskevan sääntelyn yksityiskohdat, joilla huolehditaan toimien rajoittamisesta yksinomaan covid-19 kriisin hoitamiseen, e) riittävät takeet menojen rahoittamiselle, sekä f) instituutioiden välisen tasapainon varmistaminen hallitus katsoo, että omien varojen päätöksellä on yhteys valtiosääntöisesti hyväksyttyyn unionin oikeuteen eikä päätöksellä muuteta unionin kokonaisjärjestelyn luonnetta perustuslain kannalta olennaisella tavalla.

Omien varojen päätöksessä säädetyt jäsenvaltioiden vastuut ovat tarkkarajaiset. Liittyessään Euroopan unioniin Suomi on hyväksynyt pitkäkestoisia, eduskunnan budjettisuvereniteettia koskevia rajoituksia. Elpymisvälineen lainojen kesto ei merkitse valtiosääntöoikeudellisesti olennaisesti pidempää rajoitusta eduskunnan budjettisuvereniteettiin. Sitä voitaneen pitää myös eduskunnan budjettisuvereniteettia suojaavana siitä aiheutuvien taloudellisten velvoitteiden kohdentuessa pidemmälle ajanjaksolle ja pitäen silmällä lähtökohtia unionin tulevien rahoituskehysten tasoksi. Päätöksen myötä Suomen vastuut eivät kasva tavalla, joka riskinsä puolesta voisi vaarantaa budjettisuvereniteetin tai Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, joita sillä Suomen perustuslain mukaan on. Omien varojen päätös ei merkitse uutta ja olennaista rajoitusta eduskunnan budjettisuvereniteettiin ottaen erityisesti huomioon omien varojen päätöksen päätöksentekomenettely.

Elpymisrahastoon liittyvät velvoitteet tulevat lisänä Suomen aikaisempiin, jo sovittuihin velvoitteisiin. Kokonaisuutena arvioituna nyt hyväksyttävä omien varojen päätös tuskin tämä itsessään uhkaa Suomen valtion kykyä selvittää niistä velvoitteista, joita sillä perustuslain mukaan on. Huomattavaa on kuitenkin, että etenkin suhteessa Suomen saantiin, vastuiden haarukka on suuri. Toiseksi sitä, minkälaisia seurauksia näiden tulkinnallisten ovien avaamisella on Suomen vastuiden kasvulle tulevaisuudessa, ei tiedä kukaan tiedä. Valiokunta on korostanut, kuinka ”kokonaisarvio kasvavista vastuista viime kädessä vaikuttaa siihen, voidaanko koronavirukseen liittyviä järjestelyitä pitää perustuslain mukaisina. Valiokunta edellyttää, että jatkossa käsiteltäessä tällaisia EU-jäsenyyteen liittyviä ehdotuksia valtioneuvoston selvityksissä arvioidaan taloudellisia vastuuta ja

riskejä kumulatiivisesti, *huomioiden myös jo päätetyt ja lähiaikoina ennakoitavat, päätettäväksi tulevat asiat*” (PeVL 11/2020 vp, PeVL 12/2020 vp). Täten valiokunnan tulkintakäytännössä ei ole edellytetty ainoastaan jo tehtyjen toimien vaikutusten huomiointia, vaan siinä nimenomaisesti *veloitetaan arvioimaan myös tulevaisuutta*. Tätä koskevaa arviointia ei hallituksen esitykseen sisälly.

Toisin kuin valtioneuvosto esittää, unionin uudenlainen ja massiivinen velanotto yhdessä rahoituksen väljän käyttötarkoituksen kanssa merkitsee huomattavia muutoksia unionin keskeisiin toimintaperiaatteisiin. Niiden vaikutuksia on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Siksi tilanne ei ole kokonaisuutena arvioiden valtiosääntöoikeudellisesti niin ongelmaton kuin valtioneuvosto arvioissaan antaa ymmärtää.

Unionin toimivalta ja perustuslain 94 §:n 2 momentin soveltaminen

Perustuslakivaliokunta muistuttaa lausunnossaan PeVL 16/2020 vp, että EU:n on ”oikeusvaltion periaatteisiin sitoutuneena oikeusyhteisönä ja demokraattisena yhteisönä tarpeen tehdä perustavanlaatuiset ratkaisut oikeudellisesti kestävällä tavalla ja laajan demokraattisen keskustelun perusteella”. 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). 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.

Nyt käsiteltävän kokonaisuuden kohdalla ’menopuolen’ säädösten oikeusperustoja on pidetty pääpiirteissään asianmukaisina. Yhdyn tähän arvioon aikaisemmissa lausunnoissani ilmenevillä perusteilla. Unionilla on toimivaltaa esimerkiksi hyväksyä kriisitoimia SEUT 122 artiklan asettamissa puitteissa sekä edistää koheesiopolitiikan mukaisia tavoitteita. Perussopimuksiin sisältyviä oikeusperustoja on kuitenkin sovellettava perussopimusten yleisessä kehikossa, johon kuuluu esimerkiksi SEUT 125 artikla ja unionin rahoitusta koskevat määräykset. Jälkimmäisten keskeistä merkitystä unionin toiminnassa korostaa se, että niihin ei ole mahdollista tehdä muutoksia SEU 48 artiklan 6 kohdan mukaisessa perussopimusten yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä, jota voidaan käyttää EUT-sopimuksen ’kolmannessa osassa olevien, unionin sisäisiä politiikkoja ja toimia koskevien määräysten tarkistamiseksi kokonaan tai osittain’. Tällaisilla muutoksilla ”ei voida lisätä perussopimuksissa unionille annettua toimivaltaa”. Tämä tarkoittaa, että unionin rahoitusta koskevien määräysten muuttaminen edellyttää tavanomaisen muuttamismenettelyn soveltamista ja hallitusten välisen konferenssin koolle kutsumista.

Unionin perussopimuksilla on sen valtiosääntöjärjestelmässä ainakin kaksi keskeistä tehtävää. Perussopimuksilla unionille *siirretään toimivaltaa ja luodaan sen toimielinten toimivaltuudet*. Perussopimuksilla on kuitenkin myös rajoittava funktio: niissä *asetetaan unionin toiminnalle rajoja*. Elpymispaketin kohdalla ensisijaiset huolet eivät ole liittyneet perinteisiin oikeusperustamääräyksiin vaan nimenomaan sopimusten yleisempien määräysten tulkintaan ja vaikutukseen. Perussopimuksia tulkitaan kokonaisuutena. EU-tuomioistuimen presidentti Koen Lenaerts korostaa sopimusten systemaattisen tulkinnan välttämättömyyttä:

Systematic interpretation is based on the premise that the legislator is a rational actor. This means that the authors of the Treaties are assumed to have established a legal order that is consistent and complete. Compliance with the principle of consistency requires not only that there should be a consistent interpretation among all Treaty provisions, but also that the EU legislator should consciously take account of that principle. This means that each provision of EU law must be interpreted in a way that guarantees that there is no conflict between the individual provision and the general scheme of which it is part. The EU legislator must also avoid useless duplication. Accordingly, no provision of EU law should be redundant. Instead, each and every provision of the law must be interpreted in light of its "effet utile".²¹

Kuten Lenaerts kirjoittaa, sopimusmääräyksiä tulee tulkita kokonaisuutena niin, ettei mikään niistä menetä merkitystään. Tästä syystä myös esimerkiksi elpymispaketin oikeusperustoina käytettyjen SEUT 122 ja SEUT 175 artiklan tulkintaan vaikuttaa se, mikä on unionin rahoitusta koskevien perussopimusmääräysten keskeinen sisältö. Perussopimusmääräyksiä ei voi uskottavasti tulkita valikoiden, keskittymällä ainoastaan niissä luotuun toimivaltaan, mutta unohtamalla kyseisen toimivallan käytölle sopimuksissa asetetut rajoitteet.

Valiokunta korosti lausunnossa PeVL 16/2020 vp ”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.” *Nämä huolet eivät ole yllä jo kuvatuista syistä neuvotteluissa hälvenneet.* Tällöin harkittavaksi voi tulla perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitetun toimivallan siirron merkittävyys Suomen täysivaltaisuuden kannalta.

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen veloitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus veloitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Muutosten merkityksen huomioiden harkittavaksi tulee, onko niissä tosiasiallisesti kyse ”unionin tehtäväkentän tarkistusluonteisesta kehittämisestä” tai sen ”sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävästä kehittämisestä”. Arvioinnissa tulee harkita myös ehdotusten merkitystä myös Suomen täysivaltaisuuden kannalta ja niiden vaikutuksia täysivaltaisuuteen kuuluvaan budjettivallan käyttöön.

Arvioitaessa ehdotuksia valtiosääntöoikeuden näkökulmasta merkitystä on täten annettava sille, mihin Suomi on unioniin liittyessään sitoutunut. Suomen liittyessä unionin jäseneksi perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että EU:n jäsenyydestä aiheutuisi valtiolle huomattavia ja pysyviä menoja, kuten sopimusten määräykset EY:lle arvonlisäveropohjan perusteella suoritettavasta maksusta ja bruttokansantulon perusteella määräytyvästä rahoitusosuudesta. Valiokunta katsoi tällöin, että nämä määräykset sitoivat eduskunnan budjettivaltaa tavalla, joka edellyttää eduskunnan hyväksymistä (PeVL 14/1994). Valiokunta on korostanut lausunnoissaan PeVL 36/2006 ja PeVL 13/2008 vp, että

Perustuslain täysivaltaisuussäännösten tulkitseminen siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, tarkoittaa valiokunnan aiempien kantojen mukaisesti sen seikan

²¹ Koen Lenaerts & Jose A. Gutierrez-Fons, ‘To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice’, 20 *Columbia Journal of European Law* 3 (2014), 17.

*huomioon ottamista, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla. Toisaalta esimerkiksi kysymys uusien toimivaltuuksien antamisesta unionin toimielimille on asia, joka lähtökohtaisesti koskettaa perustuslain täysivaltaisuusjärjestelyjä. **Unionin tehtäväkentän vähäinen, esimerkiksi tarkistusluonteinen kehittäminen unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta** saattaa tapauksesta riippuen olla sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussäntelyn kanssa. **Unionin sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävä kehittäminen** institutionaalisella tasolla puolestaan on yleensä merkitykseltään täysivaltaisuuden kannalta (PeVL 38/2001 vp, s. 5/I, PeVL 7/2003 vp, s. 3—4, PeVL 9/2006 vp, s. 5/I).*

Laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä on säädetty supistetussa perustuslainsäätämisyjärestyksessä perustuslakivaliokunnan annettua asiasta lausunnon (PeVL 14/1994 vp). Vaikeutetun säätämisyjärjestyksen käyttämisen yleinen syy oli se, että liittymissopimuksen määräykset oikeudellisesti katsoen rajoittivat Suomen täysivaltaisuutta. Myös Amsterdamin sopimuksen voimaansaattamislaki (PeVL 10/1998 vp) ja Lissabonin sopimuksen voimaansaattamislaki käsiteltiin supistetussa perustuslainsäätämisyjärestyksessä. Yhtenä perusteluna jälkimmäiselle oli, että sen mukaan unionin perussopimuksia voidaan muuttaa paitsi tavanomaisessa kansainvälisen sopimuksen tekemismenettelyssä myös muutamissa yksinkertaistetuissa menettelyissä.²²

Perustuslain 82 § 1. momentin mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. Unionin perussopimuksissa ei ole annettu unionille valtuuksia ottaa lainaa. Täten tämänkaltaista poikkeusta perustuslakiin ei ole ollut mahdollista huomioda säätämisyjärjestyksen kohdalla silloin, kun Suomi on hyväksynyt EU:n perussopimukset. Valtioneuvoston yllä esitetyn tulkinnan mukaan tämä merkitsee, että unionilla ilman muuta on myös toimivalta ottaa lainaa. Pidän tätä tulkintaa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

Ei myöskään ole selvää, että valtioneuvoston esittämä tulkinta rajautuu tilanteeseen, jossa lainanottovaltuuksista päätetään omien varojen päätöksen hyväksymisen yhteydessä. On periaatteessa mahdollista, että sama tulkinta olisi sovellettavissa myös tilanteeseen, jossa lainanottovaltuutus sisällytettäisiin unionin sekundäärioikeuteen. Näistä päätetään useimmiten neuvostossa määräenemmistöllä, ja tällaisessa tilanteessa unionin lainanotosta voitaisiin päättää jopa vastoin Suomen kantaa. Ajatus on hypoteettinen, ja edellyttäisi lainojen takaisinmaksun turvaamista muulla tavoin kuin omien varojen järjestelmällä, mutta osoittaa, että valtioneuvoston esittämällä tulkinnalla voisi olla vielä nyt käsillä olevaa tilannetta laajakantaisempia vaikutuksia, joihin on valtiosääntöoikeudellisista syistä vahvoja perusteita suhtautua kielteisesti.

Keskeinen kysymys nyt arvioitavan esityksen kohdalla on kysymys merkittävästä toimivallan siirrosta. Valiokunta toisti esimerkiksi lausunnossaan PeVL 61/2017 vp, että perustuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen mukaan kansainvälinen velvoite koskisi Suomen täysivaltaisuuden merkittävää toimivallan siirtoa esimerkiksi, jos kyse on liittymisestä Euroopan

²² PeVL 13/2008 vp (Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta). Perustuslakivaliokunta on tämän kaltaisia sopimusjärjestelyjä viime vuosina arvioidessaan lähtenyt yleisesti siitä, että sopimukseen perustuvalle toimielimelle voidaan antaa toimivaltaa mukauttaa sopimusta mutta ei muuttaa sitä. Sallittujen mukautusten tulee olla asialliselta merkitykseltään sellaisia, että ne eivät vaikuta itse sopimuksen luonteeseen eivätkä toisaalta koske asioita, jotka perustuslain mukaan edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta (PeVL 36/2006 vp, s. 9/I, PeVL 51/2001 vp, s. 2/II ja PeVL 38/2001 vp, s. 7/II).

unionin kaltaiseen, tiiviydeltään, laajuudeltaan ja syvyydeltään siihen rinnastettavaan kansainväliseen järjestöön ja velvoitteeseen samalla liittyisi toimivallan siirtoa perustuslaissa säädetyillä aloilla. Sen sijaan esimerkiksi uudenkaan toimivallan siirto järjestölle, jonka jäsenenä Suomi jo on, ei välttämättä perusteluiden mukaan merkitse Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa, vaan huomiota arviossa on kiinnitettävä erityisesti siihen, **miten uuden toimivaltuuden siirto vaikuttaa järjestelyyn kokonaisuutena** samoin kuin esimerkiksi siihen, **miten uuden toimivallan siirto liittyy jo aikaisemmin siirrettyyn toimivaltaan**. Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi silloin, kun siirrolla ei **muuteta jo olemassa olevan kokonaisjärjestelyn luonnetta**, ei siirtoa ole arvioitava Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittäväksi (HE 60/2010 vp, s. 46).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että kynnys merkittävälle toimivallan siirrolle asettuu perustuslain 94 §:n 2 momentin esitöiden perusteella verraten korkealle (PeVL 32/2016 vp, s. 3). Toimivallan siirron merkittävyyttä täysivaltaisuuden kannalta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota toimivallan siirron asialliseen rajattaisuuteen ja soveltamisalaan sekä esimerkiksi sopimusmääräysten luonteeseen, tarkoitukseen ja aineelliseen merkitykseen yleisemminkin. Tulkinnan lähtökohtana on, että kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa valtioiden kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähän vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan merkittäviä perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta (ks. esim. PeVM 2/2015 vp, s. 4, PeVL 19/2010 vp, s. 4/II). Myös kysymyksessä olevan toimivallan siirron suhteella Suomen aikaisempiin kansainvälisiin velvoitteisiin ja jäsenyyksiin on merkitystä samoin kuin kansainvälisen velvoitteen liittynällä perustuslain kokonaisuuteen ja erityisesti 1 §:n 3 momentin säännökseen Suomen kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen tarkoituksena. Erityistä merkitystä on Suomen jäsenyydellä Euroopan unionissa, mitä ilmentää myös se perustuslain 1 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen (PeVL 32/2016 vp, s. 3, HE 60/2010 vp, s. 45—46).

Viime aikoina valtiosääntöoikeudellista arviointia on tehty myös päätettäessä SEUT 136 artiklan muuttamisesta yksinkertaisessa muutosmenettelyssä. Valiokunta katsoi tällöin, ettei muutoksen voida katsoa lisäävän unionin toimivaltaa, mutta korosti, että

*kokonaisuutena tarkastellen ja etenkin sen soveltamisala huomioon ottaen tällaista unionin taloudelliseen toimintaan keskeisesti vaikuttavaa ratkaisua voidaan pitää varsin tärkeänä. Toisaalta valiokunta huomauttaa siitä, että jokainen unionin toimielinjärjestelmän kehittämistä koskeva muutos ei **välttämättä** ole merkittävä, vaikka sen taustalla oleva (pohjasopimukseksi luonnehdittava) valtiollinen velvoite sellainen olisikin (vrt. PeVL 38/2001 vp, s. 2/I). Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että nyt tehtävällä muutoksella ei vielä perusteta minkäänlaista uutta talousjärjestelyä vaan ainoastaan luodaan tällaiselle mahdollisuudelle selkeät oikeudelliset puitteet.*

Valiokunta katsoi, että kun kyseessä oli vallitsevaa oikeustilaa koskeva selvennys, esityksessä tarkoitettu päätös ei kosketa perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla (PeVL 6/2011 vp). Sen lausunnosta ilmenee kuitenkin, että unionin järjestelmän kehittämistä voidaan sen vaikutuksista riippuen myös pitää merkittävänä. Elpymisrahaston kohdalla kyseessä ei ole samalla tavalla vallitsevaa oikeustilaa koskeva selvennys, vaan toimi jota on tähän asti pidetty kaikissa toimielimissä perussopimusten vastaisena. Siksi sen merkitystä on pidettävä selkeästi suurempana.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan arvioitaessa omien varojen päätöstä perustuslain 94 §:n 2 momentin kannalta valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun tulee painottua keskeisesti omia varoja

koskevaan päätökseen osana omien varojen järjestelmää. Päätöksen useimmissa osissa on valtioneuvoston mukaan kyse ”omien varojen järjestelmään liittyvästä, tavanomaisesta menettelystä unionin toiminnassa. Säännösten voidaan katsoa olevan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomia”. Valtioneuvosto myöntää, että omien varojen päätöksellä

luodaan tosiasiallisesti elpymisvälineen rahoittamiseksi uusi väliaikainen toimintamalli. On kuitenkin käsitteellisesti erotettava toisistaan yhtäältä muodollinen toimivallan siirto ja toisaalta unionin omien varojen päätöksen sisällöstä ja omien varojen määrästä johtuvat tosiasialliset vaikutukset. Covid-19-kriisin hoitamiseksi luotu rahoitusjärjestely sisältää elementtejä, jotka poikkeavat aikaisemmasta käytännöstä unionin toiminnassa. Näitä ovat ensinnäkin komissiolle annettu valtuutus lainanottoon omien varojen päätöksessä, toiseksi lainanotosta saatujen varojen käyttäminen menojen kattamiseen ulkoisina käyttötarkoitukseen sidottuina tuloina sekä kolmanneksi ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen suuri määrä. Nämä elementit eivät hallituksen näkemyksen mukaan kuitenkaan ole merkittävällä tavalla uusia suhteessa perussopimuksissa määriteltäviin velvoitteisiin ja EU:n voimassaolevaan lainsäädäntöön seuraavin perustein.

Tästä johtopäätöksestä olen eri mieltä.

Valiokunnan aikaisemman lausuntokäytännön (PeVL 38/2001 vp, s. 5/I, PeVL 7/2003 vp, s. 3–4, PeVL 9/2006 vp, s. 5/I, PeVL 36/2006, PeVL 13/2008 vp) perusteella voi katsoa, ettei ehdotuksissa ole kyse sellaisesta ”unionin tehtäväkentän vähäisestä, tarkistusluonteisesta kehittämisestä unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta”, jonka valiokunta on aikaisemmin katsonut olevan ”sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussäätelyn kanssa”. Kyseessä ei ole ”unionin sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävä kehittäminen”, jota valiokunta on yleensä pitänyt merkityksettömänä täysivaltaisuuden kannalta. Kysymyksessä ei ole ainoastaan tilanne, jota Suomessa ei voitu perussopimuksia ratifioidessa ennakoida. Kysymys on tilanteesta, jota jopa EU:n omat toimielimet (neuvosto ja komissio) ovat viime aikoihin asti pitäneet – ja verkkosivujensa nojalla pitävät yhä – oikeudellisesti mahdottomana. Tällöin kyseessä voi hyvin olla perustuslain 94 §:n 2. momentissa tarkoitettu merkittävä toimivallan siirto unionille, joka ylittää unionin oikeuden ’teleologiseen tulkintaan’ ja ’dynaamiseen kehitykseen’ liittyvät tulkintateoriat ja niiden rajat. Näillä tulkintametoodeilla on toki merkitystä silloin, jos perussopimusten määräykset ovat väljiä tai jos niitä on tarpeen soveltaa uuteen tilanteeseen, jota sopimuksia laadittaessa ei ole kyetty ennakoimaan. Teleologia soveltuu huonosti tilanteeseen, jossa soveltamisen kohteena on perussopimukseen sisältyvä, tarkkarajainen määräys, jonka yleinen tulkinta on tiedossa.

Keskeisinä arvioinnin kannalta pidän perustuslain esitöistä ilmeneviä arviointikriteerejä. Kysymyksessä ei tietenkään ole Suomen liittyminen kokonaan uuteen ”Euroopan unionin kaltaiseen, tiiviydeltään, laajuudeltaan ja syvyydeltään siihen rinnastettavaan kansainväliseen järjestöön ja velvoitteeseen samalla liittyisi toimivallan siirtoa perustuslaissa säädettyillä aloilla”. Huomioiden unionin laajan yksinomaisen toimivallan käytännössä tällainen tilanne on täysin teoreettinen, ja jos perustuslain 94 §:n 2. momentissa tarkoitettu tilanne rajautuisi tähän tilanteeseen, käytännössä momentti jäisi tyhjäksi kirjaimeksi. Esitöissä esitetään kuitenkin, että vastaava tilanne voi aktualisoitua myös siirrettäessä toimivaltaa järjestölle, jonka jäsenenä Suomi jo on.

Tulkinnallisuutta luo tilanteeseen kuitenkin se, että EU:n toimivaltaa voidaan annetun toimivallan periaatteesta johtuen varsinaisesti siirtää unionille ainoastaan perussopimuksia muuttamalla. Omien varojen päätöksen hyväksyminen ei ole perussopimusten muuttamisen menettely, ja sitä soveltamalla perussopimukset jäävät ennalleen. Valtioneuvosto korostaa, että omien varojen

”[j]ärjestelmän muuttamisen edellytyksenä ovat siis yhtä vahvat kansallista suvereniteettia suojaavat menettelyt kuin mitkä koskevat perussopimusten muuttamista tavanomaisessa tarkistusmenettelyssä”. Suhtaudun tähän argumentointiin kriittisesti. Toisin kuin valtioneuvosto näyttää ajattelevan, omien varojen päätös ei ole väline, jota käyttämällä voidaan tehdä väliaikaisia poikkeuksia perussopimusten määräyksiin.

Käytännössä päätöksen hyväksyminen merkitsee kuitenkin perussopimusten tulkinnan mittavaa muuttamista. Nähdäkseni tilanne voi vertautua perustuslain 94 §:n 2. momentin soveltamista varten tilanteeseen, jossa toimivaltaa oltaisiin siirtämässä perussopimusmuutoksella.

Komissiolle annetun velanottovaltuuden siirto vaikuttaa järjestelyyn kokonaisuutena huomattavan merkittävästi jo siksi, että valtuuden koko on niin suuri. Lisäksi unionin rahoituksen käyttötarkoitus muuttuu unionin omien politiikkatoimien rahoittamisesta jäsenvaltioiden omiin politiikkatoimiin. Tarkoituksena on, että nämä poikkeuksellisen mittavat rahavarat suunnataan helpottamaan jäsenvaltioiden kansalliseen talouteen kohdistuvaa painetta etenkin korkeasti velkaantuneissa jäsenvaltioissa. Tämä on etenkin SEUT 125 artiklan valossa ongelmallista. Unionin valtuutus rahoittaa toimiaan velaksi ei ole liitännäinen sille aiemmin siirrettyyn toimivaltaan, vaan valtuus, jota sille nimenomaisesti ei ole annettu. Kokonaisuutena unionin toimintaa koskevan kokonaisjärjestelyn luonne muuttuu merkittävästi. Käsillä vaikuttaisi olevan hyvinkin nimenomaisesti sellainen valiokunnan aikaisemmassa lausuntokäytännössä (PeVL 10/2019 vp, PeVL 38/2018 vp, PeVL 28/2013 vp, PeVL 49/2010 vp, s. 4/II ja s. 5/I ja PeVL 46/1996 vp, s. 2/II, PeVL 16/2020 vp) käsitelty tilanne, jossa *EU:n sekundäärilainsäädäntöön ollaan sisällyttämässä mahdollisesti perussopimusten vastaisia ja ainakin perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai elementtejä, joita ei Suomi ei ole hyväksynyt perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä.*

Lausunnossa PeVL 16/2020 vp kiinnittää lisäksi huomiota valtioneuvoston väliaikaisuuteen ja poikkeuksellisuuteen liittyviin perusteluihin ja ”painottaa, ettei nyt toteutettavilla toimilla tule tehdä käytännössä pysyviä muutoksia unionin keskeisiin toimintaperiaatteisiin”. Hallituksen esityksessä korostetaan elpymisrahaston ainutkertaista luonnetta:

Omien varojen päätöksen mukaiset lisämäärärahat covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi ovat poikkeuksellisia ja väliaikaisia luonteeltaan. Lainanotto niiden rahoittamiseksi, omien varojen kokonaismäärän väliaikainen kasvattaminen sekä jäsenvaltioiden viimesijainen velvollisuus asettaa tarvittaessa varoja komission käyttöön lainanotosta aiheutuvien velvoitteiden täyttämiseksi on rajattu pelkästään covid-19-kriisin hoitoon liittyviin toimiin eli niillä on hyvin rajattu tarkoitus ja asiallinen soveltamisala. Ajallisesti määrärahojen käyttö on rajoitettu siihen, mikä on tarpeen covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi. Kyse on kohdennetusta, täydentävästä ja kertaluonteisesta rahoituksesta talouden elpymisen tukemiseksi poikkeuksellisten tapahtumien, joihin jäsenvaltiot eivät ole voineet vaikuttaa, aiheutettua niille vaikeuksia. Järjestelyn poikkeuksellisuutta ja väliaikaisuutta korostaa myös se, että järjestely toteutetaan säädösteknisesti omia varoja koskevassa päätöksessä eikä muutoksia tehdä johdettuun oikeuteen puhumattakaan perussopimuksen muuttamisesta.

On totta, että oikeudellisesti nyt tehty ratkaisu on teknisesti vain nyt käsillä olevaa tilannetta koskeva. Sen vaikutukset on pakkokin pyrkiä rajaamaan koronavirukseen liittyvään tilanteeseen, koska yhtenä oikeusperustana järjestelylle käytetään SEUT 122 artiklaa. Yhtä selvää kuitenkin on se, että nyt käytetty otettu rahoitusmalli on jouhevaa ottaa käyttöön uudelleen seuraavan kriisiksi

määriteltävissä olevan tilanteen ajankohtaistessa. Tässä tilanteessa neuvoston oikeuspalvelun juristit kirjoittavat uuden säädösluonnoksen ja perustelut sille, miksi ratkaisu on jälleen ainutkertainen ja siksi perussopimusten näkökulmasta ongelmaton. Miten valtioneuvosto toimii tässä tilanteessa? Selvää on myös, ettei rakennelma, joka tällaisenaankin on voimassa vuoteen 2058 ja jonka takaisinmaksusta ei ole vielä sovittu mitään konkreettista, ole erityisen tilapäinen vaan hyvinkin pysyvä.

Kooltaan elpymisrahasto on useiden jäsenvaltioiden rahoitustarpeeseen suhteutettuna vaatimaton. Sen vaikutus markkinoiden rauhoittumiseen ei liittynyt elpymisrahastoon sinänsä, vaan oletukseen että se on pysyvän fiskaaliunionin alku. Tämä on todettu lukuisissa arvovaltaisissa kommentteissa heinäkuun jälkeen. Julkisessa EU-tason keskustelussa elpymisrahasto vaikuttaakin kaikkea muuta kuin kertaluonteiselta ja ainutkertaiselta. Se nähdään fiskaaliunionin alkuna,²³ joka edistää integraatiota pysyvästi.²⁴ Elpymisrahasto on uuden tulonsiirtounionin sykkivä sydän²⁵ joka muuttaa talous- ja rahaliittoa ja sen sääntöjä pysyvästi ja ratkaisevasti.²⁶ Euroopan keskuspankin pääjohtaja on jo esittänyt keskustelua elpymisrahastomallin vakiinnuttamisesta²⁷ ja Saksan valtiovarainministerin mukaan kyseessä on pitkän aikavälin toimintamalli, josta ei enää jatkossa luovuta.²⁸

Hallituksen perustelut vaikuttavat tätä eurooppalaista keskustelua seuraavan näkökulmasta epäuskottavilta. Kuten Jacques Delors-tutkimuskeskuksen tutkijat toteavat tuoreessa raportissaan:

*This debate has now been settled definitively. The fact that the current EU debt issuance is limited in time and scope does not alter that finding. The legal basis used for the Recovery Instrument is not limited to the pandemic. Put simply: what could be done once can be done again.*²⁹

Valiokunta korosti lausunnossaan PeVL 16/2016 vp, että

Ehdotukset tässä muodossa merkitsisivät unionin ja jäsenvaltioiden välisen tasapainon tosiasiallista muutosta, joka on tarkoitettu sinänsä tilapäiseksi mutta jonka riskinä on pitkittyminen ja laajentuminen.

²³ 'Recovery fund brings EU one step closer to fiscal union', Euractiv, 28.5.2020

<https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/recovery-fund-brings-eu-one-step-closer-to-fiscal-union/>.

²⁴ Daniel Gros, 'Europe and the Covid-19 crisis', <https://www.ceps.eu/ceps-publications/europe-and-the-covid-19-crisis/>.

²⁵ 'ECB's Lagarde denies pushing EU for permanent fund', Politico 28.9.2020, <https://www.politico.eu/article/ecbs-lagarde-denies-pushing-eu-for-permanent-fund/>.

²⁶ 'EU summit: Leaders reach landmark €1.82 trillion COVID-19 recovery deal and budget', Euronews 21.7.2020, <https://www.euronews.com/2020/07/21/eu-summit-deadlock-see-talks-stretch-into-sunday>.

²⁷ Interview with Le Monde. Interview with Christine Lagarde, President of the ECB, conducted by Marie Charrel and Eric Albert, 19 October 2020

<https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2020/html/ecb.in201019~45f5cf8040.en.html>.

²⁸ 'Germany's Scholz sees 'no way back' from EU joint debt', Euractiv, 24.8.2020, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/germanys-scholz-sees-no-way-back-from-eu-joint-debt/>.

²⁹ Everything will be different: How the pandemic is changing EU economic governance Policy Brief, 11.2.2021 <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/everything-will-be-different-how-the-pandemic-is-changing-eu-economic-governance>.

Heinäkuun 2020 jälkeen käyty eurooppalainen keskustelu korostaa tämän huolen aiheellisuutta. Valiokunnan tarkoittama tilanne saattaa ajankohtaistua hyvinkin pian, ja elpymisrahastossa käytetty malli on luonteva ennakkotapaus, jonka pohjalta ratkaisuja todennäköisesti tällaisessa tilanteessa haettaisiin. Rahasto voi ehkä nykyisen säädöspohjansa perusteella olla teknisesti käyttötarkoitukseltaan rajattu lähivuosien rahoitustarpeisiin. Rahoitusmalliltaan ja periaatteellisilta ratkaisuiltaan se voi kuitenkin olla käytännössä hyvinkin pysyvä. Kuten professori Nettesheim toteaa,

NGEU was created on the occasion of the pandemic, but not to cope with the consequences of the pandemic. No one will seriously claim that the fundamental transformation of the EU financing system that is set up in NGEU will be temporary. A return to times "before Corona" is impossible.³⁰

Vaikka todennäköisintä on, että uudet yhteisvelkaan nojautuvat päätökset hyväksytään omien varojen päätöstä uudistamalla, jolloin eduskunnalla on mahdollisuus sen arvioimiseen ja hyväksymiseen, realismia on, ettei näiden ratkaisujen hylkääminen seuraavalla kerralla ole ainakaan helpompaa kuin nyt. Ennakkotapaus on jo syntynyt, ja se mikä ennen oli perussopimusten vastaista on muuttunut mahdolliseksi. Tällä on laajat vaikutukset unioniin ja sen kehitykseen tulevaisuudessa.

Johtopäätös

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

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

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

³⁰ Martin Nettesheim, 'Next Generation EU': Legal Construction, Legitimacy, Efficiency. Symposium Solid Financing of the EU, Heidelberg, October 23rd, 2020.

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