

**Eduskunnan perustuslakivaliokunta**

Viite:

Perustuslakivaliokunnan kokous 19.2.2021

Asia:

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

Eduskunnassa on nyt päätösasiana Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 311 artiklan kolmannen kohdan ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 A artiklan perusteella ja Suomen perustuslain 94 §:n perusteella hyväksyttävänä neuvoston päätös (EU, Euratom) 2020/2053 Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä ja päätöksen 2014/335/EU, Euratom kumoamisesta, jäljempänä *omien varojen päätös*.

Euroopan unionin perussopimukset edellyttävät, että tullakseen voimaan on omien varojen päätös hyväksyttävä kussakin jäsenvaltiossa sen valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti. Unionin omien varojen päätös on unionin säädös, joka kansallisen ratifioinnin lisäksi päätetään Euroopan unionin neuvostossa yksimielisesti Euroopan parlamentin annettua siitä lausuntonsa.

Omien varojen päätös on näin kvasikonstitutionaalinen säädös, jolla haetaan jäsenvaltioiden hyväksyntä Euroopan unionin käyttöön annettaville varoille ja niiden enimmäismäärälle. Tämän jälkeen unionin toimielimet päättävät unionin rahoituskehyksistä ja vuosittain talousarviosta. Talousarvioon otettavilla unionin toimilla tulee olla myös oikeusperusta unionin säädöksessä. Omien varojen päätös näin toteuttaa tasapainoa unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä sekä tuo unionin käyttöön osoitettaville varoille demokraattisen hyväksyttävyyden jäsenvaltioissa. Suomen perustuslain 93 §:n 2 momentin perusteella valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Nyt on kyseessä tällaisesta eduskunnan hyväksymistä vaativasta unionin päätöksestä. Omien varojen päätöksen

hyväksyminen eduskunnassa on rinnastettu Suomen liittyttyä Euroopan unioniin tehdystä ensimmäisestä Suomea koskevan omien varojen päätöksen hyväksymisestä lukien perustuslain 94 §:ssä tarkoitettuun kansainvälisen sitoumuksen hyväksymiseen. Vuonna 1995 omien varojen päätös oli eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä ([PeVL 7/1995 vp](#)), jolloin arviointiin omien varojen päätöksen olevan silloisen hallitusmuodon 33 §:n piiriin kuuluvaa kansainvälistä sitoumusta ja päätöksen sitovan eduskunnan budjettivaltaa. Tämän vuoksi eduskunnan suostumusta pidettiin tarpeellisenä. Sittemmin omien varojen päätöstä ja sen hyväksymisessä noudatettavaa menettelytapaa ei ole arvioitu perustuslakivaliokunnassa.

1. Yleistä

Unionin omien varojen päätöksessä määritellään unionin omien varojen lähteet, jäsenvaltioiden rahoitusosuudet ja unionin omien varojen enimmäismäärät. Suomen rahoitusosuuksia Euroopan unionille varten tarvittavat määrärahat budjetoidaan valtion talousarviossa momentille 28.92.69 (maksut Euroopan unionille). Omien varojen päätös koskee ensisijaisesti eduskunnalle perustuslain 3 §:n 1 momentissa ja tarkemmin perustuslain 7 luvussa säädetyn valtiontaloudellisen vallan piiriin kuuluvia asioita. Omien varojen päätöksen hyväksymisellä eduskunta sitoutuu ottamaan omien varojen päätöksen edellyttämän rahoitusosuuden lakisääteisenä menona valtion talousarvioon. Tällä kertaa omien varojen päätöksessä on lisäksi uutena elementtinä kyseessä suostumuksen antaminen unionin volyymiltään merkittävään lainanottoon.

Hallituksen esitys on ollut ennen sen esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa ennakollisesti tarkastettavana osana oikeuskanslerille perustuslain 108 §:ssä säädettyä laillisuusvalvontaa. Tarkastus on hallituksen esityksen laatimisoheiden säätämisyjärjestysperusteluita ja suhdetta perustuslakiin koskevaan jaksoon kirjatun käytännön mukaisesti kohdistunut esitykseen kokonaisuutena mutta erityisesti siinä on tarkasteltu myös esityksen säätämisyjärjestysperusteluita ja kannanoton perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuudesta asianmukaisuus.¹ Ennakollisessa tarkastuksessa esittämäni havainnot on otettu esityksessä huomioon eikä minulla ole ollut siitä perustuslain 112 §:ssä tarkoitetulla tavalla huomautettavaa valtioneuvoston päättäessä esityksen antamisesta eduskunnalle. Perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetty perustuslain tulkintatehtävä on ensisijainen oikeuskanslerin valtioneuvostossa tapahtuvaan ennakolliseen valvontaan verrattuna ja siinä voidaan huomioida laajemmin perustuslakiin liittyviä näkökohtia kuin vain selkeästi virheellisiä menettelyitä, jotka voisivat olla aiheena oikeuskanslerin huomautukselle valtioneuvostotossa. Pidän hallituksen esityksen varsin laajoja säätämisyjärjestysperusteluita ([HE 260/2020 vp](#), s. 26-46) yleisesti ottaen varsin hyvin laadittuina. Niissä on mahdollinen tulkinta. Asiaan liittyy kuitenkin periaatteellisia kysymyksiä.

¹ ks. Hallituksen esitysten laatimisohteet, jakso IV hallituksen esityksen perusrakenne, [luku 12 suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys](#)

Olen ennakkovalvonnassa erityisesti pitänyt perusteltuna hallituksen kannanottoa perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisen tarpeellisuudesta hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitetyillä perusteilla. Euroopan unionin toiminnan ja rahoitusten muutosten sekä kansalliseen perustuslakiimme sitten vuoden 1995 (jolloin edellisen kerran omien varojen päätös on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana) ja erityisesti nyt, kun omien varojen päätökseen sisältyy poikkeuksellisen tärkeitä unionin rahoitusta koskevia ratkaisuja, on tarpeen arvioida perustuslakivaliokunnassa huolella esityksen käsittelyjärjestys ja omien varojen päätöksen suhde perustuslakiin muutoin. Perustuslakivaliokunnalla on runsas lausuntokäytäntö budjettisuvereniteetista ja sen suojaamisesta, mutta tämä käytäntö koskee enemmänkin EU:n talous- ja rahaliiton kehittämistä sekä rahoitusvakauden turvaamiseen liittyviä, unionin perussopimusten ulkopuolella osaksi olevia järjestelyitä.² Ne eivät siis koske unionin perussopimusten ja budjettijärjestelmän piiriin kuuluvien omien varojen valtiosääntöisiä kysymyksiä.

Omien varojen päätös sisältää kaikki Euroopan unionin seuraavan monivuotisen rahoituskehyskauden menojen rahoittamiseksi tarvittavat unionin omat varat ja unionin omien varojen määrää korotetaan. Nyt tehtävällä omien varojen päätöksellä aloitetaan myös unionin tulonlähteiden merkittävämpi uudistaminen. Poliittiseen sopimukseen unionin omien varojen ja rahoituskehysten sekä meno-ohjelmia koskevien säädösten kokonaisuudesta kuuluu myös sitoutuminen uusien omien varojen ottamiseen käyttöön, jota koskevat säädösesitykset omien varojen päätöksen muutoksiksi komissio on sitoutunut esittämään ehdotuksensa kesäkuuhun 2021 mennessä hiilidioksidipäästöjen tullimekanismista, digitaaliverosta, päästökaupan huutokauppatuloista mahdollisesti laajennettuna lento- ja meriliikenteeseen ja kesäkuuhun 2024 mennessä ehdotuksensa, jotka voisivat liittyä rahoitustransaktioveroon ja yrityssectorille suunnattavaan maksuun ([HE 260/2020 vp](#), s. 18). Nämä uudet omat varat eivät siis vielä sisälly nyt eduskunnan hyväksyttävänä olevaan omien varojen päätökseen mutta näiden jatkoehdotusten tekemisestä on sovittu osana Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välistä toimielinten välistä sopimusta talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta sekä uusista omista varoista mukaan lukien etenemissuunnitelma uusien omien varojen käyttöönottamiseksi. Omien varojen päätös sen sijaan sisältää yhtenä osana komissiolle annettavat valtuudet ottaa unionin nimissä pääomamarkkinoilta 750 miljardia euroa lainaa, joista käytettäisiin enintään 390 miljardia euroa kattamaan menot jäsenvaltioille avustuksista covid-19-kriisin seurauksista elpymiseen ja enintään 360 miljardin euron suuruiset lainat vastaavaan tarkoitukseen (omien varojen päätöksen 4 artikla). Lisäksi omien varojen päätöksellä korotettaisiin tilapäisesti ja väliaikaisesti elpymisvälineen lainojen takaisinmaksua ja kustannuksia varten omien varojen

² Ks. [PeVL 16/2020 vp](#).

enimmäismäärää 0,6 prosenttiyksiköllä ja lainojen olisi oltava maksettuna takaisin viimeistään 31.12.2058 (omien varojen päätöksen 6 artikla).

Omien varojen päätöksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kriteerejä käsitellään jo poikkeuksellisenkin laajasti perustuslakivaliokunnan lausunnossa [PeVL 16/2020 vp](#), joka annettiin käsiteltäessä komission ehdotusta. Ne ovat pienin tarkennuksin sovellettavissa käsillä olevaan arviointiin. Nyt omien varojen päätös on eduskunnassa hallituksen esityksen pohjalta päätösasiana ja käsittelyssä on myös oikeudellisesti viimeistellyssä muodossa oleva unionin säädös. Perustuslakivaliokunnan käsittelyssä on siten omien varojen päätöksen lopullisen muodon suhde Suomen perustuslakiin ja erityisesti sen käsittelyjärjestys.

Lausunnossaan [PeVL 16/2020 vp](#) perustuslakivaliokunta nimenomaisesti totesi, että unionin omien varojen päätös edellyttää myöhemmässä vaiheessa käsittelyä ja päätöksentekoa myös eduskunnassa, jolloin tulee *arvioitavaksi päätöksen käsittelyjärjestys mahdollisesti sellaisena kansainvälisenä veloitteena, joka perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan koskee perustuslakia* sekä myös Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa EU:lle.” ja ”*Käsittelyjärjestyksen arviointi tulee aikanaan ajankohtaiseksi omien varojen päätöstä koskevilta osin. Se voidaan lopullisesti tehdä vasta, kun omien varojen päätöstä koskeva neuvottelutulos on saavutettu ja neuvoston päätös on saatettu kansallisesti hyväksyttäväksi hallituksen esityksellä*” ([PeVL 16/2020 vp](#), s. 17-18). Esityksen perusteella tulee nyt arvioitavaksi myös eduskunnan valtiontaloudellisen vallan kannalta merkityksellinen veloitteiden ja vastuiden tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, jota Eurooppa-neuvoston linjausten mukaisesti olennaisesti lisättiin ja täsmennettiin komission ehdotukseen verrattuna omien varojen päätökseen ja jota ei siten ole vielä arvioitu valtiosääntöoikeudellisesti perustuslakivaliokunnassa.

2. Omien varojen päätöksen oikeusperusta

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

Kaikki säädökset sisältävät aina jossain määrin antamisen perustana olevan valtiosääntöisen järjestyksen tulkintaa, jonka kautta myös itse valtiosääntö kehittyy tai sen soveltamispiirteet vahvistuvat käytännössä. Tällä kertaa omien varojen päätöksessä ja sen taustalla on kuitenkin

hyvinkin merkittäviä uusia tulkintoja unionin perussopimuksista ja varsinkin SEUT 310 artiklan talousarvion tasapainon periaatteesta.³Tähän neuvotteluvaiheessa myös Euroopan unionin neuvoston oikeuspalvelu kiinnitti huomiota. Omien varojen päätöksellä asiallisesti jäsenvaltiot myös hyväksyvät nämä tulkinnat unionin toimintamahdollisuuksista. Unionin oikeuden tulkinta sinänsä kuuluu viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuimelle eikä se ole siten kansallisten parlamenttien tai kansallisten valtiosääntöistä normikontrollia harjoittavien elinten tehtävänä.

Oikeudellisen tulkinnan kehittyminen yhteiskunnan ja kansainvälisen yhteisön kunkin asiayhteyden tarpeiden mukaisesti on lähtökohtaisesti hyväksyttävä ja tavanomainenkin asia. Varsinkin kansainvälisten sopimusten osalta sopimuksella luodut järjestelmät kehittyvät ja sopimusten tulkinnat muuttuvat merkittävästikin sopimuksia sovellettaessa. Euroopan unionin oikeusjärjestyksen keskeisiin piirteisiin kuuluu unionin oikeuden dynaaminen tulkinta. Dynaamisen tulkinnan kautta tapahtuvilla muutoksilla on kuitenkin rajansa. Dynaamisenkin tulkinnan tulee pysyä oikeusjärjestyksen systemaattisen kokonaisuuden puitteissa eikä pelkästään tulkinnan avulla voida muuttaa oikeudellisen kokonaisjärjestelyn luonnetta kokonaan muuksi. Hyvin laaja tulkinnan kautta tapahtuva kehittäminen aiheuttaa toisaalta myös ongelmia järjestelmän kehittämiseksi. Euroopan unionin toiminnassa on selvästi nähtävissä legitimitettiongelmia, mikäli unionin finanssipoliittista yhteistyötä rakennetaan liian laveasti vain olemassaolevien perussopimusten uudelle tulkinnalle. Perustuslakivaliokunta on ollut toistuvasti kriittinen salomitaktiikalle tai hivuttamalla tapahtuvalle unionin toiminnan muuttamiselle, jossa unionin lainsäädäntöön otetaan uusia ja perussopimuksia venyttäviä tai kokonaan uusia ulottuvuuksia avaavia tulkintoja (ks. [PeVL 16/2020 vp](#), s. 18 ja siinä viitattu käytäntö sekä [PeVL 10/2019 vp](#), [PeVL 38/2018 vp](#), [PeVL 28/2013 vp](#), [PeVL 49/2010 vp](#)). Huoli on edelleen ja myös tässä yhteydessä perusteltu.

3. Suhde Euroopan unionin budjettiperiaatteisiin ja Suomen perustuslain valtiontaloutta koskeviin säännöksiin

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään seikkaperäisesti ja lähtökohtaisesti asianmukaisesti omien varojen päätöksen suhdetta budjettiperiaatteisiin sekä vastuiden tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on tärkeänä seikkana pidetty sitä, että vastuut ovat tarkkarajaisia ja täsmällisiä. Tämän varmistaminen oli myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa [PeVL 16/2020 vp](#) yksi keskeisimmistä valtiosääntöoikeudellisista huomautuksista neuvotteluihin.

³ Ks. neuvoston oikeuspalvelun lausunto, kappale 21, neuvoston asiakirja 9062/20, 24.6.2020, jota selostetaan perusteellisesti valtiovarainministeriössä laaditussa U-jatkokirjelmässä UJ 22/2020 vp.

Omien varojen päätöksen 5 ja 9 artikloissa on varsin täsmällisesti määritelty unionin lainanotto ja jäsenvaltioiden vastuut suhteessa Euroopan unioniin. Omien varojen päätöksen 5 artiklan 1 kohdassa on tarkka unionin lainanoton määrä ja lisäksi unionin lainanotto on tarkkarajaisesti jaettu jäsenvaltioille avustuksina menojen kattamista varten otettuun lainanottoon ja jäsenvaltioille myönnettäviä lainoja varten käytettävään valtuuteen. Lisäksi unionin nettolainanotto on ajallisesti rajattu vuosille 2021 - 2026. Lainanottovaltuus on rajattu siten vastaavalla tarkkuudella, mitä perustuslain 82 § edellyttää valtion lainanotolta. Komissio ottaa lainat rahoitusmarkkinoilta Euroopan unionin nimissä. Euroopan unioni on oikeushenkilö ja siten lainat eivät ole jäsenvaltioiden yhteisvastuullista lainanottoa. Omien varojen päätökseen on lisäksi otettu 9 artiklan 4-9 kohdat siitä, mikä on jäsenvaltioiden vastuu Euroopan unionin maksuvalmiuden turvaamisesta. Kyseisen artiklan 5-9 kohdissa on erityiset määräykset jäsenvaltioiden unionin nimissä tapahtuneeseen lainanottoon liittyvästä unionin maksuvalmiuden toissijaisista turvaamisen velvoitteista, jossa on kyse eräänlaisesta toissijaisesta maksuvalmiustakuusta. Maksuvalmiuden turvaamisen velvoite on rajattu kunkin jäsenvaltion BKTL-perusteiseen osuuteen omien varojen päätöksen 6 artiklassa tarkoitetusta omien varojen poikkeuksellisesta ja väliaikaisesta kasvattamisesta. Kyse on siten määräsuhteisesta eli pro rata –vastuusta. Jäsenvaltiot eivät ole näin yhteisvastuussa unionin velasta. Valtion vastuut ovat siten rajattuja ja rajauksen tarkkarajaisuus ja täsmällisyys täyttävät samat vaatimukset, mitä perustuslain 82 § ja sitä koskeva soveltamiskäytäntö asettavat valtion vastuusitoumuksille. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan sinänsä asianmukaisesti, että omien varojen päätöksen hyväksymisen yhteydessä ei tule annettavaksi erillistä valtioneuvoston tai –takuuta. Tehtäviltään omien varojen päätöksen 9 artiklan 4 – 9 artiklan määräykset turvaavat unionin maksuvalmiutta.

Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa päivitetään U-jatkokirjelmässä esitettyä Suomen vastuusitoumusten kokonaistarkastelua ([HE 260/2020 vp](#), s. 22- 25). Kokonaistarkastelun tarkoituksena on perustuslakivaliokunnan vakiintuneena pidettävän käytännön mukaisesti tarkastella sitä, etteivät sitoumukset voisi vaarantaa niistä velvoitteista suoriutumista, joita Suomen valtiolla perustuslain perusteella on. Kokonaistarkastelun perusteella hallituksen esityksessä todetaan, että covid-19-kriisi tulee kasvattamaan jo valmiiksi korkealla tasolla olevia valtion takaus- ja takuuvastuita merkittävästi ja unionin omiin varoihin liittyvät vastuut ovat yksi mutta eivät suurin vastuita kasvattava seikka ([HE 260/2020 vp](#), s. 25). Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 40 – 43 ja s. 46) tehdään johtopäätös, etteivät vastuut kasva päätöksen myötä tavalla, joka voisi vaarantaa Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, joita sillä perustuslain mukaan on. Minulla ei ole huomauttamista tähän johtopäätökseen.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan varsin seikkaperäisesti omien varojen päätöksen suhdetta unionin budjettiperiaatteisiin ja Suomen kansallisiin valtiontaloudenhoitoa koskeviin perustuslain tasoihin säännöksiin.

Säätämisyjärjestysperusteluiden ja omien varojen päätöksen keskeinen argumentti on, että elpymisvälineessä ja pääomamarkkinoilla sitä varten otettavissa varoissa ja niiden käytössä kyseessä on poikkeuksellisesta ja tilapäisestä toimenpiteestä. Omien varojen päätös sisältää aikaisempaan käytäntöön nähden täysin uutta tulkintaa SEUT 310 artiklan sisältämästä talousarvion tasapainon periaatteesta ja erityisesti unionin mahdollisuudesta ottaa lainaa.

Unionin aikaisempi käytäntö huomioon ottaen pääomamarkkinoilta lainojen ottaminen lainojen antamista varten ei ole erityisen ongelmallista. Sen sijaan pääomamarkkinoilta lainan ottaminen unionin nimissä avustuksina annettavia menoja varten on uusi toimintatapa ja tähän osoitetaan 390 mrd euroa (vuoden 2018 hinnoissa). Aikaisempi pääsääntö siitä, että unioni ei käytä pääomamarkkinoilta saatuja varoja toimintamenojen rahoittamiseen sisältyy omien varojen päätöksen 4 artiklaan. Poikkeus aikaisempaan käytäntöön sisältyy 5 artiklaan avustuksia varten ottavilta osin. Omien varojen päätöksen 5 artiklan tekstissä ja viittauksessa Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta annetun neuvoston asetukseen nimenomaisesti puhutaan poikkeuksellisista ja väliaikaisista lisämäärärahoista covid-19-kriisin seurauksiin puuttumisesta. Omien varojen päätöksessä tältä osin nimenomaisesti viitataan SEUT 122 artiklan perusteella annettuun neuvoston asetukseen. SEUT 122 artiklan mukaan:

”1. Neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä erityisesti, jos ilmenee suuria vaikeuksia tiettyjen tuotteiden saatavuudessa, ennen kaikkea energia-alalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta muiden perussopimuksissa määrättyjen menettelyjen soveltamista.

2. Jos luonnonkatastrofit tai poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ovat aiheuttaneet tuolle jäsenvaltiolle vaikeuksia tai vakavasti uhkaavat aiheuttaa sille suuria vaikeuksia, neuvosto voi komission ehdotuksesta tietyin edellytyksin myöntää kyseiselle jäsenvaltiolle unionin taloudellista apua. Neuvoston puheenjohtaja antaa Euroopan parlamentille tiedon tehdystä päätöksestä.”

Poikkeukselliset ja väliaikaiset lisämäärärahat on näin sidottu oikeudellisesti luonnonkatastrofia tai jäsenvaltion vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevia tapahtumia koskevan SEUT 122 artiklan soveltamiseen ja lisäksi tämä todetaan yksimielisen päätöksenteon ja jäsenvaltioissa tapahtuvan ratifioinnin vaatimusten alla olevan omien varojen päätöksen tekstissä. Näin elpymisvälineen lainanotto on pyritty oikeudellisesti sitomaan poikkeuksellisiin olosuhteisiin ja jäsenvaltioiden päätöksentekoon. Tämä todetaan myös hallituksen esityksen perusteluissa ([HE 260/2020 vp](#), s. 32). Omien varojen päätöksessä tehty rajausta vastaa kohtuullisesti perustuslakivaliokunnalle antamani 13.7.2020 asiantuntijalausannon johtopäätöksiäni.

Seikkaperäisissä säätämisyjärjestysperusteluissa ei tarkastella omien varojen päätöksen suhdetta SEUT 125 artiklan määräyksiin terveen finanssipolitiikan edellytysten turvaamisesta. SEUT 125 artiklan mukaan:

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

Kysymystä voidaan tarkastella sisällöllisesti tai muodollisesti. Muodollisesti kaikki SEUT – sopimuksen artikkelit ovat samanarvoisia ja siten unionin rahoitus SEUT 122 artiklan perusteella jäsenvaltioille ei kuulu SEUT 125 artiklan soveltamisalaan. Olennaista on siis se, että annetaanko unionin rahoitus korvaamaan jäsenvaltioiden omaa rahoituksenhankintaa markkinoilta. SEUT 122 artiklaan perustuvassa tuessa ei ole tästä kyse. Tämä on myös neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnon keskeinen argumentti sille, että komission ehdotus on ongelmaton SEUT 125 artiklan osalta. Argumentti saa tukea myös unionin tuomioistuimen Pringle -tuomiosta (ks. Pringle -tuomion kappale 131). Sisällöllisessä argumentaatiossa taas kiinnitetään huomiota siihen, toteutuuko Euroopan unionin tuomioistuimen asiassa C-370/12 Pringle antamassaan tuomiossa C-370/12 korostama SEUT 125 artiklan mukainen tavoite terveen finanssipolitiikan harjoittamisen varmistamisesta ja tämän edellyttämä markkinoiden logiikan eli markkinakurin vaatimus (ks. Pringle -tuomion kappale 135). Mikäli unionin antama rahoitus ei korvaa jäsenvaltion omia toimia vaan suunnataan SEU 3 artiklan mukaisesti unionin tavoitteiden saavuttamiseksi tehtäviin investointeihin ja toimenpiteisiin sekä SEUT 122 artiklan selkeästi kattamaan apuun poikkeuksellisissa olosuhteissa, kyse ei ole jäsenvaltion toimien ja vastuun korvaamisesta. Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnon mukaan SEUT 125 artikla ei tule sovellettavaksi SEUT 122 artiklan soveltamisalalla ja kyseessä ei ole jäsenvaltioiden markkinoilta ot-taman rahoituksen korvaaminen unionin tai toisten jäsenvaltioiden rahoituksella. Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa perustellaan elpymisvälineen rahoitusta sillä, että se kompensoi rahoitusta, jonka jäsenvaltio joutuisi itse hankkimaan ja kuinka tämä helpottaa erityisesti huonon julkisen talouden omaavien jäsenvaltioiden tilannetta ([HE 260/2020 vp](#), s. 21). Terveen finanssipolitiikan logiikan turvaamiseen huomion kiinnittäminen jatkossakin on siten aiheellista sekä myös valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä.

Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa ([HE 260/2020 vp](#), s. 16-17, s. 41) arvioidaan mielenkiintoisesti elpymisvälineen avustusmuotoisen rahoituksen

suhdetta yhtäältä budjettiperiaatteisiin ja toisaalta Suomen budjettisuvereniteettiin. Unionin oikeudessahan pulmia SEUT 310 artiklan kanssa ei ole siltä osin kuin unionin menot katetaan rahoituskehyksestä. Hallituksen esityksessä tarkastellaan vaihtoehtoa, että avustukset olisi rahoitettu kehyskaudella ja siitä seuraavia korkeampia vuosittaisia maksuosuuksia. Lyhyellä tähtäimellä tämä vaihtoehto olisi hallituksen esityksen perusteella enemmän rajoittanut vuosittaista budjettivaltaa. Seikalla ei nähdäkseni ole valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkitystä vaan kyse on enemmän finanssipoliittisesta tarkoituksenmukaisuudesta.

4. Vaikutukset Suomen täysivaltaisuuteen ja erityisesti budjettisuvereniteettiin

Perustuslakivaliokunnan lausunnon [PeVL 16/2020 vp](#) mukaisesti on tarpeen tarkastella omien varojen päätöksen suhdetta Suomen suvereniteettiin ja erityisesti budjettisuvereniteettiin, jota tarkastellaankin laajasti säätämisjärjestysperusteluissa (ks. [HE 260/2020](#) vp, s. 37-44). Säätämisjärjestysperusteluissa on nähdäkseni oikea lähtökohta siitä, että budjettisuvereniteetti nähdään perustuslain 3 §:ssä ja tarkemmin perustuslain 7 luvussa säädetyn eduskunnan valtiontaloudellisen vallan tehokkuutena ja eduskunnan mahdollisuutena valtiontaloudellisissa asioissa toimia Suomen kansalle perustuslain 2 §:n mukaan kuuluvaa valtiollista valtaa edustavana ja käyttävänä ylimpänä valtioelimenä.

Valtioneuvoston omien varojen päätöstä koskevassa U-jatkokirjelmässä UJ 22/2020 vp kiinnitetään huomiota täysivaltaisuuden tulkintaan tilanteessa, jossa Suomi on liittymällä Euroopan unioniin ja saattamalla supistetussa peruslain säätämisjärjestyksessä unionin oikeusjärjestyksen voimaan päättänyt käyttää suvereniteettiaan yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa (UJ 22/2020 vp, s. 17). Tämä on myös vahvistettu ottamalla perustuslakiin säännökset siitä, että Suomi on Euroopan unionin jäsen. Sikäli kuin unionin omien varojen päätöksen sisällölle on osoitettavissa riittävät oikeudelliset perusteet unionin oikeudessa niin lähtökohtaisesti ristiriitaisuuksia perustuslain kanssa ei unionin säädöksellä ainakaan muodollisessa mielessä ole eikä kyse ole toimivallan siirtämisestä. Tämä johtuu muodollisesti jo siitä, että Suomen liittymissopimus Euroopan unioniin ja unionin perustana oleviin sopimuksiin sittemmin muuun muassa Lissabonin sopimuksilla tehdyt muutokset on saatettu voimaan silloisessa supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä. Valtiosääntöoikeudellista merkitystä on silläkin, että sittemmin Suomen jäsenyys Euroopan unionissa todetaan myös perustuslain 1 §:n 3 momentissa Suomea ja sen täysivaltaisuutta koskevana valtiollisena perusratkaisuna (ks. [PeVM 9/2010 vp](#); [HE 60/2010 vp](#), luku 3.5.). Unionin jäsenyys tarkoittaa lähtökohtaisesti unionin jatkuvasti kehittyvän oikeusjärjestyksen ja sen tulkintatapojen sekä etusijan suhteessa kansalliseen oikeuteen ja perustuslakiin hyväksymistä. Huomiota on kiinnitettävä siihen, miten mahdollisen uuden toimivaltuuden siirto vaikuttaa (toimivalta)järjestelyyn kokonaisuutena samoin kuin esimerkiksi siihen, miten uuden toimivallan siirto liittyy jo aikaisemmin siirrettyyn toimivaltaan. Hallituksen esityksen mukaan

esimerkiksi silloin, kun siirroilla ei muuteta jo olemassa olevan kokonaisjärjestelyn luonnetta, ei siirtoa ole arvioitava Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittäväksi ([HE 60/2010 vp](#), s. 46).

Budjettisuvereniteetti on siten osa yleisempää valtion täysivaltaisuuden eli suvereniteetin tarkastelua. Budjettisuvereniteettiäkin tulee tarkastella joustavasti unionin jäsenyyden viitekehyksessä. Unionin toimintaan liittyviä budjettivallan rajoituksia ei tulisi tarkastella ainakaan ankarammin kuin mitä kansallisen perustuslaki sallii ja edellyttää. Eduskunnan kulloisellakin enemmistöllä on tarkastelun perusteella varsin väljät puitteet sitoa valtio myös pitkäaikaisiin vastuusitoumuksiin. Se, kuinka järkevää tämä kulloinkin on, ei ole valtiosääntöoikeudellinen kysymys. Perustuslaki säättää sitoutumisen muodon ja prosessin mutta antaa sitoumusten määrän ja sisällön osalta vain äärimmäisen väljät ääriviivat. Perustuslaki ei edellytä tietynsisältöistä talous- ja finanssipolitiikkaa. Talous- ja finanssipolitiikan sisältö on valtiontaloudellisen vallan käyttäjän harkinnassa kunhan perusoikeudet ja lakisääteiset menot turvataan.

Suvereniteetin tarkastelussa on muodollinen oikeudellinen ja poliittisen suvereniteetin mukaiset näkökohdat sekä lisäksi valtion toimivallan käytön tosiasialiseen tehokkuuteen liittyvät näkökohdat. Poliittiseen suvereniteettiin kuuluvat valtion tosiasialiset vaikutusmahdollisuudet kansainvälisessä yhteistyössä ja osana kansainvälistä yhteisöä. Unionin toiminnassa on kyse siitä, että jäsenvaltiot ovat perussopimuksilla sopineet toimivansa yhdessä ja siten käyttävänsä toimivaltaansa yhdessä. Poliittisen suvereniteetin piiriin kuuluvat myös tosiasialiset toimintakäytännöt kansainvälisessä toiminnassa ja poliittiset mahdollisuudet vaikuttaa niissä.

Omien varojen päätöksessä ei edellä todetulla tavalla ole kyseessä uuden toimivallan siirtäminen unionille. Suomi ei myöskään pysyväisluonteisesti sitoudu unionin nimissä tapahtuvaan lainanottoon vaan tästä päätetään aina erikseen unionin omien varojen päätöksessä yksimielisesti ja siten, että päätös on hyväksyttävä jäsenvaltioissa niiden valtiosääntöjen mukaisessa järjestyksessä. Kertaluonteisuutta vahvistavat oikeudellisesti se, että unionin lainanotto perustuu myös sovellettaessa SEUT 122 artiklaa SEUT 311 artiklan mukaiseen unionin omien varojen päätökseen, jonka hyväksyminen edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä ja hyväksyntää kansallisten valtiosääntöjen mukaisessa järjestyksessä. Unionin uusien omien varojen osalta omien varojen päätöksellä ei luoda eikä siirry verotustoimivaltaa Euroopan unionille. Hallituksen esityksessä todetulla tavalla unionin veroista pitää erikseen säätää SEUT 113 artiklan perusteella ja erikseen päättää niistä unionin omina varoina SEUT 311 artiklan mukaisesti omien varojen päätöksellä (samoin [HE 260/2020 vp](#), s. 19).

Poliittisessa ja yhteiskunnallisessa arvioinnissa on otettava huomioon unionin yhteisen ja koordinoitun elvytyksen hyödyt ja siihen sisältyvät riskit. Valtiosääntöoikeudellisestakin merkitystä on kuitenkin valtiollisen ja unionin päätöksenteon rakenteilla ja pysyväisluonteisilla toimintatavoilla. Poliittisesti toisella kertaa vastaava päätös on yleensä helpompi tehdä kuin mitä

se on nyt. Nyt unioni omaksuu uuden toimintamallin. Sen tultua hyväksytyksi on poliittisesti sen hyödyntämisen kynnys näin alhaisempi. Unionin lainanoton torjuminen on siten tämän omien varojen päätöksen hyväksymisen jälkeen vaikeampaa mutta ei oikeudellista eikä poliittisesti suinkaan mahdotonta. Poliittisen suvereniteetin kannalta olennaista on, että omien varojen päätös on varsin herkkä kompromissi, joka on vaatinut kaikkien jäsenvaltioiden myötävaikutuksen sekä toimielinten suostumuksen. Laajalti kansainvälisessä asiantuntijayhteisössä jaetaan näkemys elvytyksen ja koordinoitun elvytyksen tarpeellisuudesta. Valtiosääntöoikeudelliset seikat eivät puolestaan saa liiaksi rajoittaa varsinkin demokraattisesti valituille toimielimille kuuluvaa finanssipoliitikan harjoittamista, mikä osaltaan voidaan ottaa huomioon myös budjettiperiaatteiden tulkinnassa. Herkkä ja tilannesidonnainen kompromissi voi osaltaan tukea arviota siitä, että ratkaisu on tilapäinen ja väliaikainen.

Toisaalta unioni mursi tietyn aikaisemman toimintatavan ja omaksui olennaisesti uusia toimintatapoja. Ne on kyllä taitavasti perusteltu ja niiden vakuutetaan olevan tilapäisiä ja väliaikaisia, SEUT 122 artiklan tarkoittamiin poikkeuksellisiin oloihin liittyviä. Käytännössä ja varsinkin onnistuessaan nyt valittu toimintamalli voi tulla toistetuksi ja kynnys saman toimintatavan käyttämiseen jatkossakin on todennäköisesti alempi.⁴ Myös rahoitusmarkkinoilla on selvästi puutetta turvallisista sijoituskohteista ja Euroopan unionin oma velka on yksi sijoittajia hyvinkin kiinnostavista kohteista. Painetta sen käyttämiseen jatkossakin voi näin olla merkittävästikin. Elpymisväline on elvyttänyt keskustelua Euroopan unionin tai ainakin euroalueen yhteisestä finanssipoliittisesta kapasiteetista muun muassa rahoitusvakauden tarpeisiin tai yhteisen talouspolitiikan tueksi niin akateemisessa kirjallisuudessa kuin poliittisissa puheenvuoroissakin ja asiantuntijaraporteissa.⁵ Muun muassa Euroopan finanssipoliittinen neuvosto on osaltaan pitänyt yhteisen fiskaalisen kapasiteetin luomista perusteltuna.⁶ Poliittisesti ja oikeudellisesti nämä ovat luonnollisesti eri kysymyksiä mutta nyt tehdyillä päätöksillä on heijastusvaikutuksia varsinkin unionin toimintaperiaatteissa ja poliittisessa ulottuvuudessa.

Säättämisjärjestysperusteluissa on oikeana lähtökohtana se, että budjettisuvereniteetti ymmärretään eduskunnan perustuslain 3 §:ssä tarkoitetun valtiontaloudellisen päätösvallan turvaamisena. Budjettisuvereniteetin turvaaminen on ollut korostetusti esillä perustuslakivaliokunnan varsin laajassa lausuntokäytännössä koskien euroalueen ja koko

⁴ ks. esim. Jean Pisani-Ferry, *Europe's Recovery Gamble*, European Council on Foreign Relations, 28.9.2020, https://ecfr.eu/article/commentary_europes_recovery_gamble/ ja Daniel Gros, 'Europe and the Covid-19 crisis', <https://www.ceps.eu/ceps-publications/europe-and-the-covid-19-crisis/>.

⁵ Ks. Saksan valtiovarainministerin kommentit 24.8.2020, [Germany's Scholz sees 'no way back' from EU joint debt – EURACTIV.com](https://www.scholz.de/en/germanys-scholz-sees-no-way-back-from-eu-joint-debt-euractiv-com) ja akateemisista puheenvuoroista, ks. esimerkiksi [L. Codogno & P. van den Noord, Going fiscal? A stylised model with fiscal capacity and a Eurobond in the Eurozone](https://www.amsterdamcentrefor.europa.eu/publications/detail/publication/everything-will-be-different-how-the-pandemic-is-changing-eu-economic-governance). Amsterdam Centre for European Studies Research Paper, 2020/03 sekä 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>.

⁶ Ks. 2020 Annual Report of the European Fiscal Board, https://ec.europa.eu/info/publications/2020-annual-report-european-fiscal-board_en

unionin rahoitusvakautta ja finanssikriisin jälkeisiä toimia. Muodollisesti omien varojen päätöksen vaikutus budjettisuvereniteettiin on rajallinen, sillä päätösvalta omien varojen päätöksen hyväksymisen suhteen on eduskunnalla. Käytännössä kyse on hyväksymisestä ja hylkäämisestä eikä toisin kuin kansallisessa valtionaloudellisessa päätöksenteossa eduskunta voi päättää asian sisällöllisistä yksityiskohdista, mutta niihin se voi jossain määrin vaikuttaa perustuslain 96 §:ssä säädettyssä unionin asioiden kansallisessa käsittelyssä.

Budjettisuvereniteetin kannalta olennaista on myös se, kuinka isosta sitoutumisesta määrällisesti ja vuositasolla on kysymys ja tätä hallituksen esityksessä myös pyritäänkin selvittämään. On nähdäkseni niin, että perustuslain 94 §:n 2 momentin vaatimus kansainvälisen sitoumuksen hyväksymisestä määräenemmistöllä voisi tulla sovellettavaksi myös siinä tapauksessa, että jonkin kansainvälisen järjestön jäsenmaksu tai Suomen rahoitusosuus Euroopan unionille tulisi niin suureksi, että se merkittäväällä tavalla rajoittaisi eduskunnan budjettivaltaa. Omien varojen päätöksellä nimittäin voisi teoriassa syntyä tilanne, jossa sinänsä selkeän oikeusperustan ja unionin nykyisen toimivallan puitteissa päätettäisiin nostaa omien varojen enimmäismäärä ja kansallinen maksuosuus niin suureksi, että asiallisesti merkittävä osa valtionaloudellisesta vallasta siirtyisi jäsenvaltioilta Euroopan unionille. Vaikka muodollisesti ei olisi kyse toimivallan siirtämisestä, asiallisesti ottaen kyse olisi eduskunnan budjettivallan tehokkaan käytön merkittävästä rajoituksesta.

5. Eduskunnan hyväksymisen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

Asia perustuslain perusteella valtionaloudellisena asiana kuuluu eduskunnan päätösvaltaan jo perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan ja lisäksi omien varojen päätöksellä sitoudutaan lakisääteisenä menona budjetoimaan sen mukaiset rahoitusosuudet valtion talousarvioon ja näin päätös sitoo perustuslain 83 §:n mukaista eduskunnan valtaa päättää valtion talousarviosta. Omien varojen mukaiset maksuosuudet tulee ottaa valtion talousarvioon perustuslain 84 §:ssä tarkoitettuna tiedossa olevana valtion menona. Lisäksi komission saama valtuus lainanottoon edellyttäisi kansallisesti eduskunnan suostumusta, joten tältäkin osin kyseessä on perustuslain 93 §:n 2 momentissa tarkoitettu unionin toimi, joka vaatii eduskunnan hyväksymistä valtionaloudellisena asiana. Omien varojen päätöksessä ei ole lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Tarkasti ottaen unionin omien varojen päätöksessä on kyseessä unionin säädös tai toimi eikä perustuslain 94 §:ssä varsinaisesti tarkoitettu kansainvälisoikeudellinen sopimus tai sitoumus eikä siis jäsenvaltioiden unionin neuvostossa tekemästä kansainvälisoikeudellisesta sopimuksesta. Jäsenvaltio kuitenkin unionin oikeuden mukaisesti hyväksyy unionin omintakeisen säädöksen ja tässä syntyy myös tarkka velvoite päätöksen mukaisten velvoitteiden hoitamiseen. Tämä voidaan näin rinnastaa perustuslakivaliokunnan aikaisemman lausunnon [PeVL 7/1995 vp](#) mukaisesti perustuslain 94 §:ssä tarkoitettuihin kansainvälisiin sitoumuksiin.

Kysymys 2/3 enemmistön tarpeellisuudesta tulee myös tässä yhteydessä pohdittavaksi. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan omien varojen päätös ei sisällä merkittävää toimivallan siirtoa perustuslain 94 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla ([HE 260/2020 vp](#), s. 46).

Kysymystä voidaan lähestyä niin puhtaasti oikeudellisen toimivaltatarkastelun tai poliittisen valtiosäännön ja suvereniteetin poliittisen ulottuvuuden kannalta. Oikeudellisessa toimivaltatarkastelussa on selvää, että nyt ei olla päättämässä unionin perussopimusten muutoksista eikä siirtämässä unionille sellaista toimivaltaa, jota sillä ei jo aikaisemmin olisi. Tässä valossa hallituksen esityksen pohdinnat käsittelyjärjestyksestä olisivat jopa tarpeettomankin laajoja. Kun toimivaltaa ei siirry, niin pohdinta perustuslain esitöiden valossa uudesta Euroopan unioniin rinnastuvasta. Tämän ajattelumallin kirkkautta horjuttaa kyllä se, että unionissa on otettu perussopimusten osalta uusia tulkintoja mutta toisaalta unionin oikeudelle on ominaista dynaaminen tulkinta ja Suomessa tämä oikeusjärjestelmä on supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä voimaansaatettu.

Poliittisen suvereniteetin kannalta asia on moniulotteisempi. Tässä tarkastelussa voidaan esittää sekä 2/3 käsittelyjärjestyksen puolesta tai sitä vastaan puhuvia seikkoja. Oikeudellisesti ja poliittisesti kyse on juuri tähän tilanteeseen rakennetusta oikeudellisesta ja poliittisesta ratkaisusta. Oikeudellisin säännöksiin on osaltaan pyritty korostamaan lisämäärärahojen ja niihin liittyvän unionin lainanoton poikkeuksellista ja tilapäistä luonnetta.

Vastakkaiseen johtopäätökseen taas vie se, että unionin lainanoton salliva ja merkittävästi aikaisemmasta poikkeava toimintamalli tulee nyt periaatteessa hyväksytyksi. Se on merkittävä ennakkotapaus. Toimintamallin jatkokäyttöön on selvästi poliittisia paineita ja asiantuntija-argumentteja. Olisi unionin legitimitetin kannalta äärimmäisen tärkeää, että perustavanlaatuiset ratkaisut tehdään joko perussopimuksia muuttamalla tai niiden jäsenvaltion poliittista ja taloudellista liikkumavaraa kaventavina muuten riittävän laajapohjaisesti tarvittaessa määräenemmistöllä ja laajan kansalaiskeskustelun tuloksena. Nämä seikat tässä puoltaisivat 2/3 enemmistön vaatimista asian käsittelyltä. Tulevaisuudessakin tästä toimintamallista on päätettävä yksimielisesti. Tämä seikka siten loiventaa tilannetta ja tarkoittaa sitä, että nyt ei olla tekemässä myös tulevaisuutta poliittisesti niin sitovia ratkaisuja, että sen vuoksi perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaista käsittelyjärjestystä olisi välttämättä noudatettava.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on laajasti tarkasteltu taloudellista merkitystä ja riskejä sekä vaikutusta eduskunnan budjettivallan tehokkuuteen. Olen edellä pitänyt myös tätä tarkastelua merkityksellisenä käsittelyjärjestyksen kannalta, vaikka muodollisesti kyse ei olekaan toimivallan siirtämisestä. Näin ymmärrettynä käsittelyjärjestystä koskeva ratkaisu kuitenkin suojaisi parhaiten eduskunnan budjettivaltaa ja sen taustalla

perustuslain 2 ja 3 §:ssä olevaa periaatetta kansanvaltaisesta valtiosäännöstä. Hallituksen esityksessä todetulla tavalla syntyvät vastuut ovat merkittäviä ja samoin maksuosuudet. Tämä osaltaan jossain määrin puoltaa perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisen käsittelyjärjestyksen soveltamista. Kuitenkaan kokonaisuutena ja varsinkaan vuositason ne eivät vaikutuksiltaan ole niin suuria, että kansallisesti vastaavia monivuotisia sitoumuksia pidettäisiin eduskunnan budjettivallan kannalta säätämisyjärjestykseen vaikuttavina rajoituksina. Sama pätee myös unionissa tehtyihin sitoumuksiin ja vastuiden tarkkarajaisuus ja jäsenmaksuosuutta lukuun ottamatta oleva varsin epätodennäköinen realisoituminen merkitsevät, että kyseessä ei ole volyymiltään tain laadultaan niin mittava eduskunnan budjettivallan rajoite, että siitä pitäisi päättää perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisessa järjestyksessä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti