

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄSTÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI LUONNON ENNALLISTAMISESTA (ENNALLISTAMISASETUS) (U 76/2022 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta valtioneuvoston kirjelmästä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt tarkastelemaan asiaa lausunnossa erityisesti toissijaisuusperiaatteen ja eduskunnan budjettivallan kannalta. Käsittelen aluksi ehdotusta yleisellä tasolla, mutta tämän jälkeen keskityn tarkastelemaan toissijaisuusperiaatetta ja eduskunnan budjettivaltaa koskevia näkökohtia valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

Ehdotuksen tasoite ja sisältö

Valtioneuvoston kirjelmässä on kyse Euroopan komission 22.6.2022 tekemästä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (COM(2022) 304 final), jonka valtioneuvosto on lähettänyt perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella eduskunnalle 22.9.2022.

Ehdotuksen tavoitetta ja sisältöä on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä. Luonnon ennallistamista koskevassa asetuksessa asetettaisiin yleinen tavoite edistää luonnon monimuotoisuuden ja häiriönsietokyvyn jatkuvaa, pitkäaikaista ja kestäväää elpymistä EU:n maa- ja meri-alueilla ennallistamalla ekosysteemejä sekä edistää ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmas-

tonmuutokseen sopeutumista koskevien unionin tavoitteiden saavuttamista ja sen kansainvälisten sitoumusten täyttämistä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi ehdotuksessa asetetaan useita sitovia luonnon tilan parantamistavoitteita ja -velvoitteita monenlaisille ekosysteemeille. Näiden toimenpiteiden olisi katettava vähintään 20 prosenttia EU:n maa- ja merialueista vuoteen 2030 mennessä ja kaikki ennallistamisen tarpeessa olevat ekosysteemit vuoteen 2050 mennessä. Ehdotuksen tarkoituksena on antaa EU:lle mahdollisuus toimia kiireellisesti ja aloittaa ekosysteemien ennallistaminen mitattavien ja seurattavien sitovien tavoitteiden ja velvoitteiden pohjalta. Jäsenvaltioiden olisi toimitettava komissiolle kansallinen ennallistamissuunnitelma sekä raportoitava komissiolle säännöllisesti. Asetuksella siirrettäisiin komissiolle laajasti toimivaltaa antaa delegoituja ja täytäntöönpanosäädöksiä. Ehdotuksen oikeusperustana on SEUT 192 artiklan 1 kohta (ympäristö), jolla toteutetaan SEUT 191 artiklan 1 kohdassa määriteltyjä unionin ympäristöpolitiikan tavoitteita. Kyseessä olisi suoraan jäsenvaltioissa sovellettava asetus.

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä luonnon tilaa parantavien toimien vahvistamista luontokadon pysäyttämiseksi ja luonnon tilan heikkenevän kehityssuunnan kääntämiseksi. Valtioneuvosto katsoo, että asetuksen tavoitteiden ja velvoitteiden tulee olla kunnianhimoiset, mutta toteuttamiskelpoiset jäsenvaltioissa. Valtioneuvosto tuo esille, että tavoitteiden saavuttamiseen liittyy epävarmuuksia, kuten tietopuutteita. Valtioneuvoston mukaan tärkeää, että jäsenvaltioille jätetään riittävästi liikkumavaraa kohdentaa luonnon tilaa parantavia toimia. Kansallisesta ennallistamissuunnitelmasta komission kanssa käytävän arvioinnin osalta tulee varmistaa, että jäsenmaalla säilyy viimekätinen päätösvalta oman kansallisen ennallistamissuunnitelmansa sisällöstä. Valtioneuvosto katsoo lisäksi, että jatkovalmistelussa tulisi edelleen selventää asetuksen soveltamisalaan kuuluvien toimintojen piiriä. Valtioneuvosto suhtautuu erittäin varauksellisesti komissiolle ehdotettuun delegoituun säädösvaltaan. Alustavan arvion mukaan komission ehdottama oikeusperusta on pääosin asianmukainen. On kuitenkin tarpeen pyrkiä varmistamaan, että ehdotettu oikeusperusta on riittävä kaikilta osin. Valtioneuvoston kannat toissijaisuusperiaatteeseen ja eduskunnan budjettivaltaan liittyen esitellään näitä kysymyksiä erikseen käsittelevissä seuraavissa lausunnon osissa.

Toissijaisuusperiaate

Valtioneuvoston kanta ehdotuksen suhteesta toissijaisuusperiaatteeseen

Alustavan arvion mukaan valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen. Valtioneuvosto korostaa, että luonnon tilan parantaminen vaatii alueellisiin ja paikallisiin olosuhteisiin soveltuvia toimia, minkä johdosta valtioneuvosto pitää tarpeellisena tarkastella ehdotuksen sisällön tai yksittäisten säännösehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta ehdotuksen koko käsittelyn ajan. Valtioneuvosto toteaa, että ehdotuksen jatkokäsittelyssä on arvioitava sitä, onko sen sisältö toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Valtioneuvosto yhtyy lähtökohtaisesti komission arvioon siitä, että luontokadon pysäyttäminen edellyttää päättäväisiä, koko unionin kattavia toimia. Kirjelmän mukaan komissio perustelee ehdotuksensa toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta erityisesti ekosysteemien tilan heikkenemisen laajuudella ja rajat ylittävällä luonteella sekä kansalaisiin kohdistuvilla vaikutuksilla ja taloudellisilla riskeillä. Komission mukaan tarvitaan laajamittaisia koordinoituja toimia, jotta unionin ympäristö- ja ilmastosäädösten mukaiset tavoitteet voidaan saavuttaa. Komission näkemyksen mukaan jäsenvaltioiden vapaaehtoiset sitoumukset eivät riitä ekosysteemien ennallistamista koskevien EU:n tavoitteiden saavuttamiseen.

Valtioneuvoston mukaan toissijaisuusperiaatteen kannalta on olennaista arvioida, onko unionin sääntely välttämätöntä vai voitaisiinko ehdotuksen tavoitteet saavuttaa paremmin jäsenvaltioiden kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen arvioinnin kohteena ovat suunnitellun toiminnan tavoitteet. Lisäksi valtioneuvosto tuo esille, että toissijaisuusperiaatteen arvioiminen on lainsäätäjän poliittisen harkintavallan piiriin kuuluva asia.

Yleisten kannanottojen lisäksi valtioneuvoston kirjelmässä on tehty joitakin asetusluonnoksen asiasisältöön ja toimivaltakysymyksiin liittyviä, toissijaisuusperiaatteeseen kytkettävissä olevia havaintoja. Kirjelmässä on tuotu esille, että komission asetusehdotus kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. EU:n yhteisen metsäpolitiikan osalta on tuotu esille

EU:n perussopimuksista sille puuttuva oikeusperusta. Valtioneuvosto katsoo, että jatkoneuvotteluissa on tärkeää varmistaa, että metsäpolitiikan kansallinen toimivalta huomioidaan ja luonnonhoidon lisäämisessä ja metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamisessa osana metsätaloutta otetaan kansalliset erityispiirteet huomioon. Valtioneuvosto kiinnittää kriittistä huomiota asetusehdotuksen mukaisiin kaikkien jäsenmaiden metsäympäristöihin yhteisesti sovellettaviin indikaattoreihin. Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä vaikuttaa ehdotuksen jatkoneuvotteluissa siten, että velvoitteista tulisi mahdollisimman selkeitä ja toimeenpanokelpoisia ilman, että niillä yksityiskohtaisesti puututtaisiin kansallisen metsäpolitiikan kysymyksiin. Lisäksi valtioneuvosto pitää tarpeellisena saada neuvoston oikeuspalvelun lausunto jatkovalmistelua varten erityisesti metsäympäristöjä koskevan ehdotuksen osalta.

Valtioneuvoston kannan mukaan kansallisesta ennallistamissuunnitelmasta komission kanssa käytävän arvioinnin osalta tulee varmistaa, että jäsenmaalla säilyy viimekätinen päätösvalta oman kansallisen ennallistamissuunnitelmansa sisällöstä.

Valtioneuvosto suhtautuu lisäksi erittäin varauksellisesti komissiolle ehdotettuun delegoituun säädösvaltaan, joka koskee liitteitä I – VI, koska ne ovat keskeisiä asetuksen soveltamisalan ja sisällön kannalta. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan näiden liitteiden muuttamisen tulee tapahtua tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esitetty delegoitu säädösvalta liitteen VII osalta on sen sijaan ongelmaton, koska kyse on esimerkinomaisesta luettelosta. Valtioneuvosto pitää asianmukaisena ehdotuksia toimivallan siirrosta komissiolle siltä osin, kun ne toteutetaan komission täytäntöönpanosäädöksillä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä koko ehdotuksen käsittelyn ajan, että komissiolle siirrettävä toimivalta on riittävän tarkkarajaista, oikeasuhtaista, tarkoituksenmukaista ja perusteltua.

Toissijaisuusperiaatteen sisältö

Toissijaisuusperiaatteesta määrätään SEU 5 artiklan 3 kohdassa. Toissijaisuusperiaatteen mukaan EU:n toimenpiteet ovat mahdollisia vain, jos ehdotetulla toimenpiteellä kaavailtu tulos on paremmin saavutettavissa unionitasolla kuin jäsenvaltioiden toimin (toissijaisuusedellytys), ellei kyse ole EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvasta asiasta. (Ks. myös SEUT 3 artikla.)

Tarkemmat määräykset toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta sisältyvät Lissabonin sopimukseen liitettyyn pöytäkirjaan N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta. Pöytäkirjan 5 artiklassa määrätään menettelystä ja suuntaviivoista sen arvioimiseksi, täyttyvätkö toissijaisuusperiaatteen edellytykset. Pöytäkirjan mukaan toissijaisuusedellytyksen täyttymistä epäillessään jäsenvaltioiden parlamenteilla on mahdollisuus vedota toissijaisuusperiaatteeseen EU:n toimenpiteen kyseenalaistamiseksi ja, muistutuksen tehneiden jäsenvaltioiden lukumäärästä riippuen, uudelleenarviointiprosessin käynnistämiseksi. Kyse on menettelystä toissijaisuusvalvonnassa.

Toissijaisuusvalvonta

Toissijaisuusvalvonnassa on kyse EU:n jäsenvaltioiden parlamenttien mahdollisuudesta kyseenalaistaa tietyin edellytyksin EU:n säädösehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuus. Kansallisen parlamentin toissijaisuusperiaatetta koskeva muistutus tulee tehdä kahdeksan viikon kuluessa siitä, kun säädösehdotuksen kieliversiot ovat saatavilla kaikilla EU:n virallisilla kielillä. Määräaikaan ei lasketa elokuuta eikä ajanjaksoa 20.12.–10.1. Erityisissä tilanteissa voi olla poikkeuksia määräaikasääntöihin. Kansallisten parlamenttien muistutusten vaikutus riippuu siitä, kuinka suuri osa niistä tekee muistutuksen. Käytännössä muistutusmenettelyn vaikutus on jäänyt vähäiseksi. (Ks. toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistamisesta EU:n päätöksenteossa annettu komission tiedonanto COM(2018) 703 final, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta ja suhteista kansallisiin parlamenteihin annettu komission vuosikertomus vuodelta 2020 COM(2021) 417 final.)

Suomen perustuslain kannalta kyse on kansallista, eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien varmistamiseksi luotua järjestelmää täydentävästä menettelystä. Eduskunnan työjärjestyksen 30 §:n 4 momentin mukaan eduskunta voi suuren valiokunnan ehdotuksesta päättää antaa EU-sopimukseen liitetyn, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan 6 artiklassa tarkoitetun perustellun lausunnon sekä päättää eduskunnan kannasta pöytäkirjan 8 artiklassa tarkoitetun kanteen nostamiseen. Pöytäkirjan 6 artiklan tarkoittamissa tapauksissa eduskunnan päätös sekä suuren valiokunnan mietintö toimitetaan Euroopan unionin toimielimille tiedoksi.

Menettelystä suuressa valiokunnassa on säännökset suuren valiokunnan työjärjestyksen 18 a §:ssä. EU:n toimielinten eduskunnalle toimittamat säädösehdotukset merkitään saapuneiksi suuressa valiokunnassa. Suuri valiokunta lähettää ne asianomaisille erikoisvaliokunnille ja Ahvenanmaan maakuntapäiville, jotta ne voivat ilmaista suurelle valiokunnalle käsityksensä toissijaisuusedellytyksen täyttymisestä. Valiokunnan jäsen, erikoisvaliokunta tai Ahvenanmaan maakuntapäivät voi esittää, että suuri valiokunta ottaa asian käsiteltäväksi toissijaisuusperiaatteen kannalta. Esitys on tehtävä viimeistään kuuden viikon kuluessa siitä, kun EU:n säädösehdotus on merkitty saapuneeksi, jollei suuri valiokunta erityisestä syystä päätä toisin. Suuren valiokunnan ehdotus eduskunnan kannaksi esitetään mietinnöllä. Jos suuri valiokunta katsoo, että EU:n säädösehdotus on ristiriidassa toissijaisuusperiaatteen kanssa, mietinnössä tehdään ehdotus eduskunnan perustelluksi lausunnoksi EU:n toimielimille. Täysistunto tekee päätöksen muistutuksen esittämisestä.

Ahvenanmaan maakunnan osallistumisesta toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaan säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain 59 a §:n 4 momentissa. Sen mukaan maakuntapäivät voi maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa antaa eduskunnalle perustellun lausuman siitä, onko esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi Euroopan unionin säädökseksi toissijaisuusperiaatteen mukainen. Maakuntapäivien kanta on saatettava Euroopan unionin toimielinten tietoon. Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 10 kohdan mukaan luonnon- ja ympäristönsuojelua koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Eduskunnan antamat perustellut lausunnot toissijaisuudesta

Eduskunta on tehnyt toissijaisuutta koskevat perustellut lausunnot tähän mennessä kolmessa asiassa: ehdotus energiatehokkuusdirektiiviksi (M 2/2011 vp, ks. EK 11/2011 vp, SuVM 1/2011 vp), ehdotus asetukseksi työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen, ns. Monti II -asetusehdotus (M 2/2012 vp, ks. EK 9/2012 vp, SuVM 1/2012 vp) ja ehdotus direktiiviksi merten aluesuunnittelun ja rannikkoalueiden yhdenmetyksen käytön ja hoidon puitteista (M 6/2013 vp, EK 7/2013 vp, SuVM 1/2013 vp).

Suuri valiokunta on tuonut esille, että toissijaisuusperiaatteen soveltamisala rajoittuu toimivaltakysymykseen tarkoituksenmukaisemmasta päätöksentekotasosta ja että periaatteen tarkoituksena on säädellä unionin toimivallan käyttöä. Euroopan unionin asetettua toimivaltansa mukaisesti tavoitteen saavuttamiseksi käytettävät keinot tulee ensisijaisesti jättää jäsenvaltioiden valittaviksi. Unionin tulee toimia vain, jos sen toiminta on tarpeellista ja sillä edistetään tavoitteen saavuttamista tehokkaammin kuin jäsenvaltioiden tai alue- tai paikallisviranomaisten toimin on mahdollista. (SuVM 1/2011 vp, ks. SuVM 1/2012 vp.)

Suuri valiokunta on korostanut, että valtioneuvoston on käsiteltävä eduskunnalle lähettämässään U-kirjelmässä tai muussa selvityksessä toissijaisuusperiaatteen toteutumista nimenomaan Suomen kannalta. Komission näkemysten toistaminen ei riitä, vaan asiaa on arvioitava Suomen näkökulmasta. Komissio tekee arvioinnin yleisemmällä tasolla, menemättä yksittäisten jäsenvaltioiden tilanteeseen. Suuri valiokunta on katsonut, että toissijaisuusperiaatteen toteutuminen on mahdollista kyseenalaistaa myös yksittäisen artiklan osalta. (SuVL 12/2010 vp.)

Suuri valiokunta on eri yhteyksissä arvioinut, ettei toissijaisuusperiaatteen valvonta saa keskeistä merkitystä eduskunnan toiminnassa, ja että sen ensisijaisena vaikuttamiskanavana säilyvät perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiset osallistumista ja tietojensaantia koskevat oikeudet (SuVM 1/2021 vp, SuVL 12/2010 vp, SuVL 2/2008 vp, SuVM 1/2009 vp). Se on todennut EU-selonteosta antamassa mietinnössään, että perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisten U- ja E-kirjeiden kautta eduskunta ottaa kantaa EU-esitysten kaikkiin oikeudellisiin ja poliittisiin kysymyksiin toissijaisuusperiaatte mukaan lukien. Tästä syystä valiokunta on pidättyvästi esittänyt täysistunnolle, että täysistunto tekisi EU-toimielimille toissijaisuusperiaatteen rikkomista koskevia muistutuksia. Perustuslakiin perustuvien eduskunnan valtaoikeuksien voidaan katsoa turvaavan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen pöytäkirja N:o 2:ssa kansallisille parlamenteille osoitettua toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaa koskevaa menettelyä paremmin ja laajemmin eduskunnan vaikutusmahdollisuudet EU-asioiden käsittelyyn. Valiokunta ei myöskään pidä toissijaisuusmenettelyä tehokkaana keinona vaikuttaa EU-lainsäädäntöehdotusten sisältöön. Tässä menettelyssä arvioidaan komission alkuperäistä ehdotusta

kapeasti toissijaisuusperiaatteen kannalta ajankohtana, jona lainsäädäntö on kokonaisuudessaan jo muutosten kohteena ministerineuvostossa ja Euroopan parlamentissa. Edellä esitetty huomioiden menettelyn lisäarvo eduskunnan valtaoikeuksien näkökulmasta on vähäinen, vaikka sitä voidaankin pitää eduskunnan valtaoikeuksia jossain määrin täydentävänä menettelynä. Suuri valiokunta katsoo, että eduskunta voi tehokkaimmin vaikuttaa ehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuuteen ohjaamalla valtioneuvoston toimintaa EU-neuvotteluissa. (SuVM 1/2021 vp ja siinä viitattut suuren valiokunnan muut kannanotot.)

Lisäksi suuri valiokunta on todennut, että muiden kansallisten parlamenttien viimeaikainen aktiivisuus voi antaa toissijaisuusvalvonnalle arvioitua merkityksellisemmän roolin EU-toimien valmistelussa. Valtioneuvostolla ja eduskunnalla on oltava valmius reagoida tällaiseen kehitykseen. On selvää, ettei eduskunnan tekemää toissijaisuusmuistutusta voida enää jatkossa pitää puhtaasti teoreettisena mahdollisuutena. Lisäksi suuri valiokunta totesi, että Suomen EU-asioiden käsittelyjärjestelmän mukaista on, että eduskunta valmistelee kaikki mahdolliset kannanotonsa toissijaisuusasioissa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Vastaavasti valtioneuvoston on kiirehdittävä perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisten kirjelmien toimittamista eduskuntaan, mikäli ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen vastaisuudesta on esitetty Suomessa tai muiden jäsenvaltioiden piirissä perusteltuja epäilyjä. Vain näin voidaan välttyä päällekkäisiltä käsittelyiltä eduskunnassa ja asian valmistelusta vastaavassa ministeriössä. Valiokunta kiinnitti tässä yhteydessä huomiota myös valtioneuvoston perustuslain 96 §:n mukaiseen velvollisuuteen toimittaa eduskunnalle sen toimivaltaan kuuluvat EU:n päätösehdotukset viipymättä. (SuVL 12/2010 vp.)

Eduskunnan tiedonsaantioikeus

Eduskunnalla on perustuslain 47 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Säännös sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. (HE 1/1998 vp, s. 97.)

Perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. 2 momentin mukaan valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Ehdotus käsitellään suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa sille lausuntonsa antavassa muussa valiokunnassa. Perustuslain 97 §:ssä säädetään eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 96 §:n mukaisten U-kirjelmien viipymättä toimittamisella sekä riittävän luotettavalla ja kattavalla sisällöllä on useita periaatteellisesti merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia funktioita. Perustuslain 2 §:n 1 momentin mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Perustuslain 96 §:n mukainen menettely ja U-kirjelmät kiinnittävät ylintä valtiollista valtaa käyttävän eduskunnan suoraan ja kiinteästi Euroopan unionin päätöksentekoon. Perustuslain 96 §:n mukaisilla menettelyillä on siten olennainen merkitys kansanvaltaisuuden toteutumiselle EU-asioissa. (PeVL 30/2020 vp.)

Perustuslain 96 §:n tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa kaikkien niiden Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen. Aineellisesti eduskunnan toimivallan kannalta keskeisinä tässä suhteessa on pidetty erityisesti lainsäädännön alaan kuuluvia asioita. (PeVL 30/2020 vp, ks. PeVL 20/1996 vp, SuVL 3/1995 vp.)

Perustuslain 96 §:n mukaisella vaatimuksella tiedon toimittamisesta viipymättä on tietoisesti korostettu sitä, että eduskunnalle on turvattava tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa ehdotuksesta ja vaikuttaa Suomen neuvottelukannanottojen muovaamiseen (ks. HE 1/1998 vp, s. 153, ks. esim. PeVL 14/2017 vp, s. 7). Käytäntönä on kuitenkin ollut, että asia saatetaan poikkeuksellisesti eduskunnan käsiteltäväksi E-kirjeellä, mikäli asian käsittely EU:ssa etenee niin nopealla aikataululla, ettei U-kirjelmän toimittaminen eduskunnalle ole mahdollista ennen asian ratkaisevaa käsittelyä EU:n tasolla tai se jättäisi eduskunnalle liian vähän aikaa kannanmuodostukseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, että tällaisen ennakkollisen

E-kirjeen antaminen ei poista velvollisuutta antaa U-kirjelmä. (PeVL 30/2020 vp, ks. PeVL 6/2020 vp, PeVL 2/2020 vp.)

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että Euroopan unionin lainvalmistelussa eduskunta voi osallistua unionin toiminnan oikeusperustaa sekä toissijaisuutta ja suhteellisuutta samoin kuin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevaan dialogiin. Tämä edellyttää riittävää valtiosääntöoikeudellista ja eurooppaoikeudellista tarkastelua kirjelmissä. (PeVL 30/2020 vp.) Perustuslakivaliokunta on joutunut useaan otteeseen kiinnittämään valtioneuvoston vakavaa huomiota vaatimukseen eduskunnan riittävästä ja ajantasaisesta informoisesta myös EU-asioissa perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisilla menettelyillä (ks. esim. PeVL 6/2020 vp, PeVL 28/2017 vp).

Arvio ehdotuksen suhteesta toissijaisuusperiaatteeseen

Valtioneuvoston kirjelmässä on käyty läpi ehdotuksen suhdetta toissijaisuusperiaatteeseen. Kirjelmässä tuodaan esille toissijaisuusperiaatteen keskeinen sisältö ja esitetään valtioneuvoston alustava kanta ehdotuksen suhteesta toissijaisuusperiaatteeseen. Lisäksi kirjelmässä tehdään joitakin tähän periaatteeseen kytkettävissä olevia havaintoja eräiden ennallistamisasetusluonnoksen artiklojen ja asiakokonaisuuksien kohdalla tarkastelemalla tilannetta erityisesti Suomen kannalta. Valtioneuvoston kirjelmään sisältyvää toissijaisuusperiaatteen sisällön yleistä läpikäymistä voi pitää asianmukaisena. Suomeen kohdistuva tarkastelu on myös asianmukaista ottaen erityisesti huomioon suuren valiokunnan kannat toissijaisuusvalvonasta.

Merkille pantavaa on, että valtioneuvosto on esittänyt vain alustavan kannan ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta. Vaikka tällaisena kantana esitetään, että ehdotus on yhteensopiva toissijaisuusperiaatteen kanssa, on kirjelmän kokonaisuuden perusteella havaittavissa toiseenkin suuntaan meneviä näkökohtia. Tähän liittyen huomionarvoista on erityisesti se, että valtioneuvosto esittää kirjelmässään huolia siitä, kuuluko ehdotus kokonaisuutena unionin toimivallan alaisuuteen.

Kirjelmässä on kiinnitetty erityistä huomiota toimivaltaan metsäpolitiikan alalla. Valtioneuvosto tuo esille, että metsäpolitiikan tulee olla jatkossakin EU:ssa kansallisen päätäntävällän piirissä, koska jäsenvaltiot ja niiden olosuhteet ovat erilaisia. Valtioneuvosto toteaa lisäksi, että EU:n perussopimuksissa ei ole määritelty oikeusperustaa EU:n yhteiselle metsäpolitiikalle. Valtioneuvosto myös pitää tarpeellisena saada neuvoston oikeuspalvelun lausunto oikeusperustasta jatkovalmistelua varten erityisesti metsäympäristöjä koskevan ehdotuksen osalta.

EU-oikeudellisesta näkökulmasta on puolestaan käsitykseni mukaan mahdollista nähdä unionilla olevan vaikutusvaltaa metsiin ympäristö-, maatalous- ja energiasektorien toimivaltansa välityksin. Talousvaliokunta huomauttikin valtioneuvoston kirjelmästä antamassaan lausunnossa, että on huomioitava, että EU:n maatalous-, ympäristö-, ilmasto- ja energiapolitiikan sääntelyllä on luonnollisesti merkittäviä välillisiä vaikutuksia metsätalouteen ja -teollisuuteen (TaVL 45/2022 vp).

Ehdotuksen oikeusperusta on SEUT 192 artiklan 1 kohta, joka luo unionille laajan toimivallan ympäristöpoliittisten toimien toteuttamiseen. Ympäristöpolitiikka kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan (ks. SEUT 2 artiklan 2 kohta). Samalla on otettava huomioon, että toissijaisuusperiaate soveltuu vain EU:n muun kuin yksinomaisen toimivallan alalla. Asiassa on lisäksi syytä panna merille EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan toissijaisuusperiaatteen tarkoituksena ei ole rajoittaa unionin toimivaltaa jonkin tietyn jäsenvaltion tilanteen perusteella, vaan se edellyttää ainoastaan, että suunniteltu toiminta voidaan sen laajuuden tai vaikutusten takia toteuttaa paremmin unionin tasolla. (Ks. esim. asia C-508/13, Viron tasavalta v Euroopan parlamentti ja neuvosto, asia C-58/08, Vodafone, asia C-176/09 Luxembourg v Euroopan parlamentti ja neuvosto.)

Valtioneuvoston kirjelmän kokonaisuuden perusteella on mahdollista päätellä, ettei valtioneuvostolla ole aivan täyttä varmuutta ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta. Valtioneuvosto on esittänyt asiassa yleisiä huomioita, ei yksityiskohtaista tarkastelua. Tämä on nähdäkseni vastoin niitä periaatteita, joita U-kirjelmien sisällön yksityiskohtaisuudelle on asetettu.

Sanotulla on myös ongelmallisia vaikutuksia eduskunnan mahdollisuuksiin osallistua Euroopan unionin lainvalmistelussa toissijaisuuden toteutumista koskevaan dialogiin. Kun näyttää siltä, että valtioneuvostolla on epäilyksiä toissijaisuusedellytyksen täyttymisestä, olisi ollut tärkeää turvata eduskunnan mahdollisuus vedota toissijaisuusperiaatteeseen EU:n toimenpiteen kyseenalaistamiseksi. Vaikka toissijaisuusvalvontamenettelyn lisäarvoa eduskunnan valtaoikeuksien näkökulmasta voi pitää vähäisenä, on kuitenkin siihen osallistumisen oltava yksinomaan eduskunnan päätäntävällässä. Myös talousvaliokunta huomautti lausunnossaan, että Ruotsin tavoin myös Suomella olisi ollut selkeitä perusteita tehdä ehdotukseen toissijaisuusmuistutus (TaVL 45/2022 vp).

Asetusehdotus annettiin 22.6.2022 ja U-kirjelmä toimitettiin eduskuntaan 22.9.2022. Ennallistamisasetusluonnosta koskevien toissijaisuusmuistutusten määräaika oli puolestaan 23.9.2022 eli päivä U-kirjelmän lähettämisen jälkeen. Määräaika muistutusten tekemiselle oli tässä asiassa poikkeuksellisen pitkä. Ennallistamisasetusehdotuksesta muistutuksen teki vain Ruotsin riksdagen. Muistutuksessa katsotaan, että kansallisen metsien käytön sääntely ei ole toissijaisuusperiaatteen mukaista. Lisäksi riksdagen totesi, että ehdotuksen yksityiskohtainen sääntely maa- ja metsätalouden osalta ei ole suhteellisuusperiaatteen mukainen. (Ks. 2021/22: MJU32 Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur.)

Kiinnitän huomiota perustuslain 96 §:n mukaiseen valtioneuvoston velvollisuuteen toimittaa eduskunnalle sen toimivaltaan kuuluvat EU:n päätösehdotukset viipymättä. Tämä vaatimus edellyttää nähdäkseni selvästi nopeampaa toimintaa kuin kyseessä olevan asetusehdotusluonnoksen osalta on toteutunut. Valtioneuvoston olisi tullut kiirehtiä U-kirjelmän toimittamista eduskuntaan, kun ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen vastaisuudesta on herännyt perusteltuja epäilyjä. Myös ympäristövaliokunta katsoi lausunnossaan, että eduskunnan omaa perussopimukseen perustuvaa toissijaisuusvalvontaa olisi tukenut se, että sillä olisi ollut käytettävissään ehdotusta koskeva valtioneuvoston U-kirjelmä hyvissä ajoin ennen kansallisille parlamenteille asetetun määräajan umpeutumista. Valtioneuvoston tulee käsitellä EU-asiat sellaisella aikataululla, että eduskunnalla on aito mahdollisuus harkita toissijaisuushuomautuksen tekemistä. (YmVL 41/2022 vp.)

Samalla voi todeta, että valtioneuvoston tulisi nyt viipymättä toimittaa eduskunnalle yksityiskohtainen arvio ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta, jotta eduskunta voi vaihtaa ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuuteen ohjaamalla toimintaa valtioneuvoston asiaa koskevissa jatkoneuvotteluissa EU:ssa. Yksityiskohtaisen arvion tekeminen ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta on nähdäkseni paitsi EU-oikeudellista osaamista myös kunkin kyseessä olevan toimialue- ja tavoitekokonaisuuden substanssiosaamista edellyttävä. Kyse on arvioista tarkoituksenmukaisemmasta päätöksentekotasosta unionin ja jäsenvaltioiden välillä sekä sen arvioinnissa, millaiset toimet ovat riittäviä ehdotuksen asettamien tavoitteiden, kuten luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja ilmastonmuutoksen hillitsemisen, näkökulmista, mikä edellyttää muutakin kuin oikeudellista osaamista. Osaltaan tällaisia näkökohtia on luettavissa valtioneuvoston kirjelmästä jo annetuista valiokuntalauseunoista (ks. MmVL 28/2022 vp, ks. myös TaVL 45/2022 vp, YmVL 41/2022 vp). Lisäksi myös Ruotsin riksdagenin tekemän toissijaisuusmuistutuksen nojalla voi pitää tärkeänä varmistaa jatkoneuvotteluissa ainakin se, että metsäpolitiikan kansallinen toimivalta otetaan huomioon.

Kiinnitän lisäksi perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että valtioneuvoston kirjelmästä ei ilmene, miten on otettu huomioon Ahvenanmaan maakuntapäivien toimivalta muodostaa kanta tällaisessa luonnon- ja ympäristönsuojelua koskevassa asiassa ja osallistua toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaan.

Eduskunnan budjettivalta

Valtioneuvoston kanta ehdotuksen suhteesta eduskunnan budjettivaltaan

Valtioneuvoston kirjelmän taloudellisia vaikutuksia koskevassa jaksossa on todettu, että Suomelle muodostuvat vuotuiset kustannukset olisivat komission arvion mukaan 931 miljoonaa euroa. EU-jäsenvaltioille arvioiduista kokonaiskustannuksista tämä olisi 12,6 prosenttia. Suomen maksuosuus EU:n budjettiin on nykyisin 1,77 prosenttia. Suomelle aiheutuisi kolmanneksi eniten kustannuksia Ranskan ja Espanjan jälkeen, ja bruttokansantuotteeseen suhteutettuna Suomelle aiheutuisi eniten kustannuksia (0,39 prosenttia BKT:stä). Puolet Suomelle kohdistuvista vuotuisista kustannuksista aiheutuisivat sisävesien ennallistamisesta,

noin viidenNES metsien ennallistamisesta ja noin kuudennes turvemaiden ennallistamisesta. Komissio arvioi Suomelle syntyvän vuosittain 9,7 miljardia euroa laskennallisia hyötyjä ekosysteemipalvelujen kasvun myötä.

Lisäksi valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että komission esittämiin arvioihin kustannuksista ja hyödyistä liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Ne perustuvat koko EU:n laajuisen aineiston keskiarvoihin ja mediaaneihin, eikä EU:n laajuinen otos välttämättä ota huomioon Suomen erityispiirteitä kovinkaan hyvin. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että asetusehdotukselle arvioidut kustannusvaikutukset saattavat olla osin päällekkäisiä jo voimassa olevan sääntelyn toimeenpanon kustannusten kanssa (mm. luonto- ja lintudirektiivit sekä vesipuitedirektiivi). Asia vaatii valtioneuvoston mukaan lisäselvitystä.

Kirjelmässä on arvioitu, että kustannukset kohdistuisivat todennäköisesti valtaosin julkiseen talouteen ja etenkin valtionalouteen, mutta myös kuntien talouteen. Lisäksi esille tuodaan, että komission mukaan ehdotus edellyttäisi EU-talousarvion menoja arviolta 25,5 miljoonalla eurolla vuoteen 2027 mennessä. Nämä katettaisiin kohdentamalla varoja uudelleen, eikä esitys näin ollen lisäisi Suomen maksuja EU:lle.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että komission ehdotus sellaisenaan aiheuttaisi Suomelle erittäin mittavina pidettäviä valtionaloudellisia kustannuksia. Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että ehdotuksen valtionaloudellisia kustannusvaikutuksia pyritään alentamaan merkittävästi. Asetuksen ei tule aiheuttaa suhteetonta taakkaa jäsenvaltioiden valtionalouksille. Keskeistä on, että lisätään jäsenvaltioiden liikkumavaraa ja parannetaan edellytyksiä kustannustehokkaille ennallistamistoimille, kuitenkin huomioiden eri luontotyyppiryhmien ja elinympäristöjen tarpeet riittävän tasapainoisesti. Valtioneuvosto korostaa eduskunnan budjettivallan tärkeyttä. Hyväksyttävän kokonaisratkaisun saavuttaminen edellyttää alustavan arvion mukaan kustannusten merkittävää alenemista, jäsenvaltioiden liikkumavaran sekä keinovalikoiman joustavuuden turvaamista tai lisäämistä. Valtioneuvosto toteaa, että lainsäädännön jatkokäsittelyssä on otettava huomioon sosiaalinen, taloudellinen ja ekologinen kestävyys tasapainoisen kokonaisratkaisun saavuttamiseksi.

Lisäksi kirjelmässä tuodaan esille, että valtioneuvosto ottaa mahdollisiin valtiontaloudellisiin rahoitustarpeisiin kantaa erikseen osana julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviota koskevia menettelyjä. Valtioneuvoston mukaan ehdotuksesta aiheutuvia kustannuksia on tärkeää selvittää tarkemmin osana jatkovalmistelua. Kannat täsmentyneisiin ehdotuksiin ja niiden taloudellisiin, erityisesti valtiontaloudellisiin vaikutuksiin muodostetaan erikseen valmistelun jatkovaiheissa.

Ehdotuksen suhde perustuslain turvaamaan eduskunnan budjettivaltaan ja -suvereenisyyteen

Valtioneuvoston kirjelmään sisältyy ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin käsittelevä jakso. Siinä on todettu, että ennallistamissetuksessa asetettaisiin velvoitteet ja tavoitteet, jotka toteutettaisiin kansallisin toimenpitein ja pääsääntöisesti jäsenvaltioiden kansallisella budjettirahoituksella. Valtioneuvosto arvioi ehdotuksen olevan poikkeuksellinen eduskunnan budjettivallan näkökulmasta. Sillä olisi toteutuessaan välittömiä vaikutuksia jäsenvaltioiden kansalliseen talousarvioon. Mittaluokaltaan komission alustavan arvion mukaisia noin 930 miljoonan euron vuosittaisia kustannuksia voidaan valtioneuvoston mukaan pitää eduskunnan budjettivallan kannalta merkittävinä, mikä kaventaisi eduskunnan harkintavaltaa kansallisesta rahoituksesta päätettäessä. Asetus olisi voimassa toistaiseksi ja tavoitteita asetettaisiin vuoteen 2050 saakka. Siten asetukset sitoisi eduskunnan budjettivaltaa pitkäaikaisesti. Jatkovalmistelussa onkin arvioitava erityisesti ehdotuksen mahdollisia vaikutuksia, jotka saattaisivat johtaa eduskunnan budjettivallan rajoittamiseen.

Kysymys eduskunnan budjettivallasta on merkityksellinen perustuslain 3 §:n kannalta. Sen mukaan eduskunta päättää valtiontaloudesta. Lisäksi ehdotus kytkeytyy perustuslain 7 lukuun valtion taloudesta. Kysymykset budjettivallasta ja -suvereenisuudesta kytkeytyvät myös perustuslain 1 §:n mukaiseen Suomen täysivaltaisuuteen sekä EU-jäsenyyteen.

Eduskunnan budjettivaltaa sitovia asioita ovat olleet erityisesti Suomen valtiontalouteen merkittävästi vaikuttavat EU-asiat. Perustuslakivaliokunta on viime vuosien lausuntokäytännössään käsitellyt eduskunnan budjettivaltaan liittyviä seikkoja eritoten Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämisen yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että budjettisuvereniteettia suojataan mahdollisimman tehokkaasti (PeVL 29/2021 vp ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunnan mukaan Suomen taloudellisia vastuita tulee tarkastella kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi (ks. PeVL 55/2017 vp, s. 2, PeVL 3/2012 vp, s. 2, PeVL 25/2011 vp, s. 3). Tähän liittyy kysymys siitä, voidaanko vastuilla vaarantaa Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on. Kokonaisvastuiden määrän lisäksi eduskunnan budjettivallan rajoittamista koskevaan arviointiin vaikuttaa se, millä tavalla eduskunta voi vaikuttaa Suomen vastuiden lisääntymiseen. (PeVL 29/2021 vp, ks. esim. PeVL 13/2012 vp, s. 3.)

Lisäksi perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään korostanut, että eduskunnan budjettivallan ja yleisemminkin finanssivallan kokonaisuus edellyttää, että perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiset eduskunnan tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuudet turvataan asianmukaisesti. 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. (PeVL 16/2020 vp.)

Perustuslakivaliokunta on lisäksi korostanut, ettei johdetun oikeuden säännöksiin sisällytetä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaan saattamisen yhteydessä (PeVL 37/2018 vp, ks. PeVL 55/2017 vp, s. 2–3, PeVL 49/2010 vp, s. 4, PeVL 46/1996 vp, s. 2).

Arvio ehdotuksesta eduskunnan budjettivallan kannalta

Valtioneuvoston kirjelmässä on käyty läpi ehdotuksen suhdetta eduskunnan budjettivaltaan kytkeytyviin kysymyksiin. Tällaista tarkastelua sisältyy ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia, suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin sekä valtioneuvoston kantaa koskeviin jaksoihin. Tällaisen selvityksen sisällyttämistä valtioneuvoston kirjelmään on pidettävä asianvaltiösääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta sinänsä tärkeänä. Kirjelmän perustuslakijaksossa on siten oikeansuuntaisesti nostettu esille kysymys ehdotuksen merkityksestä perustuslaissa

turvaton eduskunnan budjettivallan kannalta ja asianmukaisesti myös korostettu eduskunnan budjettivallan tärkeyttä. Jaksossa on myös viitattu asiassa relevanttiin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön.

Samalla voi kuitenkin todeta, ettei kirjelmässä esitetty arvio ole kovin seikkaperäinen ja asetusehdotuksen kaikkinaista suhdetta asiassa vakiintuneeseen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön peilaava. Valtioneuvosto tyytyy jättämään jatkovalmistelussa arvioitavaksi erityisesti ehdotuksen mahdolliset eduskunnan budjettivallan rajoittamiseen johtavat vaikutukset.

Kustannusten kokonaisuudesta vaikutuksineen tulee saada asian jatkokäsittelyssä täsmällisempää tietoa ja lisäarviointia. Tässä vaiheessa on vaikea muodostaa seikkaperäistä kantaa ehdotuksen vaikutuksesta eduskunnan budjettivaltaan puutteellisten valtiontaloudellisiin vaikutusarvioiden ja -tietojen vuoksi. Valtioneuvoston kirjelmässä annettujen tietojen mukaan kustannukset olisivat suuruusluokaltaan joka tapauksessa merkittäviä. Yleensä Euroopan unionin asetusten ja direktiivien välittömät valtiontaloudelliset vaikutukset liittyvät hallinnollisiin resursseihin, ja niiden tyypillinen mittaluokka vaihtelee muutamista kymmenistä tai sadoista tuhansista euroista joihinkin miljooniin euroihin. Jäsenvaltioille myös jätetään pääsääntöisesti mahdollisuus päättää asetettuihin tavoitteisiin pyrkimisen keinovalikoimasta ja myös siitä, käyttääkö jäsenvaltio tavoitteeseen pääsemiseksi budjettirahoitusta. Tästäkin vertailunäkökulmasta käsin voi yhtyä valtioneuvoston kantaan siitä, että ehdotuksesta Suomelle aiheutuvien erittäin mittavina pidettävien valtiontaloudellisten kustannusten vuoksi on välttämätöntä, että ehdotuksen valtiontaloudellisia kustannusvaikutuksia pyritään alentamaan merkittävästi.

Asetuksen mukaisia ennallistamistoimia rahoitettaisiin julkisin varoin ja pääasiassa valtion talousarviosta. Asetuksessa asetettaisiin sitovia ennallistamistavoitteita ja sen toimeenpaneminen edellyttäisi kansallisten varojen kohdentamista valtion talousarviosta. Tarvittavien määrärahojen mittaluokka olisi merkittävä. Asetus olisi voimassa toistaiseksi, ja se sisältäisi vuoteen 2050 asti ulottuvia tavoitteita. Siten se sitoisi eduskunnan budjettivaltaa pitkäaikaisesti. Mainituista syistä ehdotusta voi sinänsä kirjelmänkin perusteella pitää poikkeuksellisena eduskunnan budjettivallan näkökulmasta.

Jotta eduskunnan budjettivaltaa ei rajoitettaisi, tarvittaisiin nähdäkseni muutoksia ehdotuksesta aiheutuviin kustannuksiin, keinovalikoimaan ja jäsenvaltiolle jäävään liikkumavaraan. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön nojaten valtiosääntöoikeudellisesti merkittävää olisi käsitykseni mukaan arvio, jonka mukaan ennallistamisasetuksella voitaisiin jollakin tavoin vaarantaa Suomen valtion mahdollisuuksia vastata niistä velvoitteista, jotka sillä on perustuslain mukaan.

*Ylipäättään asian jatkovalmistelussa on tärkeää turvata eduskunnan budjettivalta. Lisäksi on aiheellista painottaa perustuslain 96 ja 97 §:n nojalla eduskunnan riittävää ja ajantasaista informointia sekä eduskunnan mahdollisuutta vaikuttaa myös jatkossa Suomen kannan muo-
dostamiseen. Nähdäkseni on kaikkiaan selvää, että tarkoitettuihin muutoksiin on syytä kohdistaa kattava perustuslainmukaisuuden arviointi asian valmistelun mahdollisesti edetessä ja kantojen vielä konkretisoituessa.*

Helsingissä 7.11.2022

Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori