



KANTELUT

Oikeuskanslerille 17.6.2020 ja 11.5.2021 välisenä aikana saapuneissa useissa kantelukirjoituksissa arvostellaan Suomen hallitusta ja erityisesti pääministeri Sanna Marinia ja eurooppa- ja omistajaohjausministeri Tytti Tuppurasta siitä, että he ovat edistäneet tai olleet EU-tasolla hyväksymässä nk. EU:n elpymispakettia, mihin heillä ei ole kantelijoiden näkemysten mukaan ollut mandaattia ottaen huomioon eduskunnan perustuslakivaliokunnan 12.6.2020 antama lausunto PeVL 16/2020 vp. Kanteluissa arvostellaan myös eduskunnan suurta valiokuntaa perustuslakivaliokunnan edellä mainitun kannanoton sivuuttamisesta. Kanteluissa pyydetään oikeuskansleria muun ohella tutkimaan, onko EU:n elpymispaketti EU:n perussopimusten ja Suomen perustuslain mukainen.

Eräässä kantelussa arvostellaan valtioneuvostoa myös siitä, että valtioneuvoston piiristä on pyydetty kannanottoa elpymispaketin EU:n perussopimusten mukaisuudesta neuvoston oikeudelliselta yksiköltä, jolla kantelijan näkemyksen mukaan ei ole toimivaltaa antaa tällaista kannanottoa, ja että valtioneuvosto on nojautunut mainittuun kannanottoon eduskunnalle toimitetussa aineistossa ja suhtautunut kantelijan näkemyksen mukaan epäitsenäisesti elpymisväli-nekokonaisuuden oikeudellisesti ongelmallisiin kohtiin.

SELVITYS

Käytettävissäni ovat olleet hallituksen esitys Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä ([HE 260/2020 vp](#)) ja jäljempänä mainitut perustuslain 96 §:ssä tarkoitetut valtioneuvoston kirjelmät (U-kirjelmät) ja jatkokirjelmät sekä perustuslain 97 §:ssä tarkoitetut selvitykset (E-kirjeet), jotka valtioneuvosto on asiassa eduskunnalle toimittanut, sekä eduskunnan valiokuntien jäljempänä mainitut lausunnot ja kannanotot.

RATKAISU

Säännökset

Perustuslain 1 §:n mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen.

Perustuslain 94 §:n mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen velvoitteen irtisanomiseen.

Kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen 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.

[\(4.11.2011/1112\)](#)

Kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.

Perustuslain 96 §:n mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan.

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. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva ehdotus käsitellään kuitenkin ulkoasiainvaliokunnassa. Suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta voi tarvittaessa antaa ehdotuksesta lausunnon valtioneuvostolle. Puhemiesneuvosto voi päättää tällaisen asian ottamisesta keskusteltavaksi myös täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta.

Valtioneuvoston on annettava asianomaisille valiokunnille tiedot asian käsittelystä Euroopan unionissa. Suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle on ilmoitettava myös valtioneuvoston kanta asiassa.

Perustuslain 97 §:n mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista

asioista. Eduskunnan suuren valiokunnan tulee vastaavasti saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa. Puhemiesneuvosto voi päättää selvityksen ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta.

Pääministerin tulee antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen. Samoin on menettävä valmisteltaessa muutoksia niihin sopimuksiin, joihin Euroopan unioni perustuu. Eduskunnan asianomainen valiokunta voi edellä tarkoitettujen selvitysten tai tietojen johdosta antaa valtioneuvostolle lausunnon.

Kantelun rajaus

Oikeuskansleri valvoo perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin toimivaltaan ei kuulu tutkia eduskunnan suuren valiokunnan menettelyä. Näin ollen en arvioi eduskunnan suuren valiokunnan menettelyä asiassa.

Tapahtumat

Komissio antoi 27.5.-2.6.2020 ehdotuksensa EU:n elpymissuunnitelmaksi. Komission elpymissuunnitelmaan sisältyi useita lainsäädäntöehdotuksia, joista keskeisimpiä ovat uudistettu rahoituskehysasetusehdotus vuosille 2021 – 2027, muutettu ehdotus neuvoston omien varojen päätökseksi ja asetusehdotus uuden elpymisvälineen perustamiseksi.

Eduskunnalle toimitettiin ehdotuksista 4.6.2020 valtioneuvoston kansliasta ja 17.6.2020 valtiovarainministeriöstä perustuslain 97 §:ssä tarkoitetut selvitykset ([E 64/2020 vp](#) ja [E 75/2020 vp](#)). Suuri valiokunta antoi asiasta 12.6.2020 lausunnon [SuVL 6/2020 vp](#), jonka mukaan ”sillä ei ole tässä vaiheessa huomautettavaa selvityksestä ilmenevään valtioneuvoston kantaan. Vakiintuneen valtiosääntöisen tavan mukaan suuri valiokunta varautuu tarkentamaan kantaansa asian käsittelyn edetessä valtioneuvoston täydentävien kirjelmien ja selvitysten pohjalta.” Perustuslakivaliokunta oli antanut asiasta suurelle valiokunnalle samana päivänä lausunnon [PeVL 16/2020 vp](#), jonka mukaan ”EU:n elpymissuunnitelmaan liittyvän sääntelyn valmistelussa otetaan huomioon lausunnossa mainitut valtiosääntöoikeudelliset huomiot ja että valtioneuvoston ei tule asian käsittelyn tässä vaiheessa hyväksyä tai edistää nyt ehdotettua unionin lainanottoa ja jäsenvaltion siihen kytkeytyvää vastuuta avustusmuotoisista tukivälineistä.”

Eurooppa-neuvoston jäsenten videokokous käsitteli elpymiskokonaisuutta ensimmäisen kerran päämiestasolla 19.6.2020, jolloin Suomen kantana oli, että komission ehdotus elpymisvälineeksi ei sellaisenaan ole Suomen hyväksyttävissä, vaan siihen tarvitaan monilta osin muutoksia.

Valtioneuvoston yleisistunto päätti 2.7.2020 lähettää eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta ([U 27/2020 vp](#)), valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi teknisen tuen välineen perustamisesta ([U 29/2020 vp](#)) ja valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta ([U 30/2020 vp](#)). Mainittuja kirjelmiä ja valtioneuvoston eduskunnalle jo 27.5.2018 lähettämää valtioneuvoston kirjelmää komission ehdotuksista rahoituskehysasetukseksi, toimielinten sopimukseksi ja omien varojen päätökseksi ([U 45/2018 vp](#)) täydennettiin 2.-3.7.2020 eduskunnalle annetuilla jatkokirjelmillä ([UJ 19/2020 vp](#), [UJ 20/2020 vp](#) ja [UJ 22/2020 vp](#)). Tässä yhteydessä eduskunnalle toimitettiin myös neuvoston oikeudellisen yksikön 24.6.2020 antama kannanotto 9062/20.

Perustuslakivaliokunta antoi 14.7.2020 kannanoton ([PeVP 51/2020 vp](#)), jonka mukaan ”Perustuslakivaliokunta on käsitellyt nyt arvioinnin kohteena olevia komission ehdotuksia elpymisvälinekokonaisuudesta lausunnossa PeVL 16/2020 vp, jonka jälkeen valtioneuvosto on toimittanut nyt arvioitavat U-kirjelmät ja niihin liittyvät jatkokirjelmät ([U 27/2020 vp](#), [U 29/2020 vp](#), [U 30/2020 vp](#), [UJ 22/2020 vp](#)) eduskunnalle. Neuvotteluissa esitettyjä muutosehdotuksia komission ehdotuksiin ei ole saatettu eduskunnan käsiteltäviksi miltään osin. Tästä syystä perustuslakivaliokunta toistaa kaiken lausunnossaan PeVL 16/2020 vp esitetyn, minkä lisäksi valiokunta toteaa seuraavaa: Unionin on oikeusvaltion periaatteisiin sitoutuneena oikeusyhteisönä ja demokraattisena yhteisönä tarpeen tehdä perustavanlaatuiset ratkaisut oikeudellisesti kestäväällä tavalla ja laajan demokraattisen keskustelun perusteella. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan neuvoston oikeuspalvelun lausunto vähentää alustavan arvion mukaan jonkin verran niitä huolia (ks. eritt. kohdat 166-176), joita valiokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp esitetään komission alkuperäisten ehdotusten yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa. Tämä tosin riippuu siitä, miten neuvotteluissa tosiasiallisesti huomioidaan oikeuspalvelun esittämät korjaus- ja täydennystarpeet. Ehdotusten valtiosääntöoikeudellinen arviointi on mahdollista tehdä vasta tämän jälkeen. Perustuslakivaliokunta toteaa, että valtioneuvoston neuvottelukannat ovat yleisesti ottaen perustuslain kannalta oikeansuuntaisia (ks. myös [PeVL 16/2020 vp](#), s. 19). Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityisesti huomiota välttämättömyyteen pyrkiä rajoittamaan unionin lainanottoa avustusmuotoisiin tukiin ja siihen liittyvää jäsenvaltion suoraa tai epäsuoraa vastuuta sekä pyrkiä turvaamaan jäsenvaltion kokonaisvastuun hallittavuus ja budjettisuvereniteetti. Valtiosäännön kannalta olennaista on rajata valtion vastuuta unionin lainanotosta ja tarkentaa jäsenvaltion toissijaisen ja väistyvän vastuun luonnetta ja jakoperustetta säädösperusteisesti ja tarkkarajaisesti. Perustuslakivaliokunta täydentää valtiosääntöoikeudellisia arvioitaan elpymisvälinekokonaisuudesta neuvotteluprosessin edetessä uusien ehdotusten ja myöhemmin saatavien tarkempien tietojen perusteella.” Kirjelmien U 29/2020 vp ja U 30/2020 vp osalta perustuslakivaliokunta viittasi pitkälti edellä siteerattuun kannanottoonsa, toisti lisäksi aiemmassa käytännössään (ks. esim. [PeVL 38/2018 vp](#), [PeVL 37/2018 vp](#) ja [PeVL 10/2019 vp](#))

esitetyn ja painotti suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta rahoituksen kohdistamista selkeästi koronaepidemiasta johtuviin taloudellisiin vaikutuksiin (ks. myös neuvoston oikeuspalvelun lausunto kappale 147).

Suuri valiokunta yhtyi lausunnossaan 16.7.2020 ([SuVL 7/2020 vp](#)) valtioneuvoston kantaan. Oikeudellisten kysymysten osalta valiokunta totesi seuraavaa: ”Edellisessä lausunnossaan suuri valiokunta pyysi valtioneuvostoa selvittämään tarkemmin kysymystä elpymiskokonaisuuden yhteensopivuudesta EU:n perussopimusten kanssa. EU:n neuvoston oikeuspalvelu antoi — Suomen kannan mukaisesti — lausunnon asiasta 24.6.2020. Oikeuspalvelun lausunto referoidaan julkisena tietona jatkokirjelmässä UJ 20/2020 vp — U 27/2020 vp. Suuri valiokunta toteaa viitaten kuulemiensa asiantuntijoiden lausuntoihin, että elpymispaketin perussopimusmuokaisuuteen liittyvät huolet ovat siten väistyneet, että Suomen ei ole syytä pitää näitä huolia esteenä jatkoneuvotteluille. Perustuslakivaliokunta totesi pöytäkirjakannanotossaan 14.7.2020, että valtioneuvoston neuvottelukannat ovat yleisesti ottaen perustuslain kannalta oikeansuuntaisia. Suuri valiokunta uusii aikaisemmassa lausunnossaan olevan arvionsa, että elpymispakettia koskevassa selvityksessä on annettu niistä vastuista, jotka järjestely maallemme synnyttää, paras tällä hetkellä mahdollinen arvio. Valiokunnalle on myös esitetty arvioita niistä vastuista, jotka voisivat pahimmillaan toteutua järjestelyn epäonnistuessa. Jos jokin jäsenvaltio jättää maksuosuutensa maksamatta, unioni voisi kääntyä muiden jäsenvaltioiden puoleen, mutta vain näiden maksuosuuksien mukaisessa suhteessa. Tämä rajoittaa olennaisesti Suomen potentiaalisten vastuiden määrää pahimmassakin, sinänsä epätodennäköisessä vaihtoehdossa.”

Euroopan unionin jäsenvaltioiden johtajat sopivat ylimääräisessä Eurooppa-neuvoston kokouksessa 17.–21.7.2020 EU:n rahoituskehyksestä vuosille 2021–27 sekä elpymisvälineestä. Pääministeri antoi 9.9.2020 täysistunnossa ilmoituksen EU:n monivuotisesta rahoituskehyksestä ja elpymiskokonaisuudesta.

Suuri valiokunta käsitteli ehdotusta omien varojen päätökseksi valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön toimittamien jatkokirjelmien pohjalta myös myöhemmissä kokouksissaan syksyn 2020 aikana ja kuuli ministereitä, muun muassa pääministeri Marinia, ennen ja jälkeen huippukokousten. EU:n neuvosto teki Euroopan parlamentin kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen päätöksen rahoituskehyksestä ja elpymisvälineestä joulukuussa 2020. Tämä ns. omien varojen päätös on hyväksyttävä kaikissa jäsenmaissa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 311 artiklan mukaisesti.

Valtioneuvoston yleisistunto päätti 28.1.2021 antaa eduskunnalle hallituksen esityksen Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä ([HE 260/2020 vp](#)). Päätöksellä annettaisiin Euroopan komissiolle valtuus ottaa 750 miljardia euroa lainaa elpymisvälineen rahoittamiseksi. Hallitus esitti, että eduskunta hyväksyy päätöksen.

Kolme eduskuntaryhmää jätti 10.2.2021 välikysymyksen Suomen osallistumisesta EU:n elpymispakettiin. Eduskunta äänesti 17.2.2021 hallituksen luottamuksen puolesta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta antoi 27.4.2021 lausuntonsa Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen hyväksymistä koskevasta hallituksen esityksestä ([PeVL 14/2021 vp](#)). Perustuslakivaliokunta arvioi, että kyse on merkittävään toimivallan siirtoon Euroopan unionille tosiasiallisesti rinnastuva järjestely, ja sitä koskeva ehdotus on eduskunnassa hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa aneetuista äänistä.

Valtiovarainvaliokunta antoi 5.5.2021 asiasta mietinnön ([VaVM 4/2021 vp](#)) saatuaan lausunnot perustuslakivaliokunnalta ja talousvaliokunnalta. Valtiovarainvaliokunta esitti mietinnössään, että eduskunta hyväksyy omien varojen päätöksen ja kahdeksan lausumaa.

Eduskunta hyväksyi EU:n omien varojen päätöksen 18.5.2021 <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/EUn-monivuotinen-rahoituskehys-ja-elpymisvaline-eduskunnan-taysistunnossa-tiistaina-ja-keskiviikkona.aspx> kahden kolmasosan enemmistöllä.

Arviointi

Euroopan unionin asioissa eduskunnan kannan määrittely kuuluu asiasta riippuen suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle, jotka voivat tarvittaessa antaa eduskunnan käsiteltäväksi toimitetusta ehdotuksesta lausunnon valtioneuvostolle. Perustuslain esitöiden mukaan valiokunnan ”lausunnossa voidaan tuoda esille valiokunnan näkemys Suomen neuvottelutavoitteista ja tarpeen mukaan myös siitä, millaisin edellytyksin tavoitteita voidaan muuttaa. Valiokunnan antamaa lausuntoa olisi pidettävä ohjeellisena lähtökohtana Suomen edustajien kannanotoille Euroopan unionin päätöksenteossa. Jos valiokunnan kannanotoista joudutaan esimerkiksi muuttuneiden olosuhteiden vuoksi poikkeamaan, olisi menettelyn perusteista tehtävä selkoa asianomaiselle valiokunnalle ([EV 20.12.1994/HE 318/1994 vp](#)). Valiokunnan kannanottojen sivuuttaminen voisi siten tulla parlamentaarille järjestelmälle ominaisin keinoin mitattavaksi ([HE 318/1994 vp](#))” ([HE 1/1998 vp](#), s. 153-154). Ministerin poliittisen vastuun ensisijaisuutta on korostettu myös perustuslakivaliokunnan ministerivastuuasioita koskevassa käytännössä. (ks. [PeVM 26/2020 vp](#), [PeVM 32/1982 vp](#), [PeVM 16/1981 vp](#)).

Suuri valiokunta ilmaisee eduskunnan kannan yleensä pöytäkirjaan merkityllä lyhyellä lausumalla, joka saatetaan valtioneuvoston tietoon valiokunnan pöytäkirjanotteella. Perustuslakivaliokunnan kannanotot suuri valiokunta yleensä sisällyttää eduskunnan kantaan sellaisinaan tai viittauksena perustuslakivaliokunnan lausuntoon. (ks. aiheesta mm. [oikeusministeriön ohje](#)

[57/2011](#) ”Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa”)

Eduskunnan suuri valiokunta toimii perustuslain mukaan Euroopan unionissa päätettävissä asioissa eduskunnan puolesta päätöksiä tekevänä elimenä. Suuren valiokunnan päätökset perustuvat pääsääntöisesti erikoisvaliokunnissa tapahtuneeseen valmisteluun.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä puolestaan on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunta on 12.6.2020 lausunut ([PeVL 16/2020 vp](#)) perustuslakivaliokunnan lausunnon merkityksestä EU-asioissa pitäen yhtäältä lähtökohtana, että perustuslain 96 §:n säännökseen ei liity muodollista valtuutus- tai mandaattiajattelua, mutta pitäen toisaalta eduskuntakäsittelyssä ilmaistun kannan ensisijaisuutta Suomen kannanmuodotuksessa kiistattomana: eduskunnan kanta on ohjeellinen lähtökohta Suomen kannanotoille käsiteltäessä ehdotusta Euroopan unionissa. Valiokunnan mukaan eduskunnan kannan ensisijaisuus lähtökohtana asioiden unionikäsittelyä varten muodostettaville kansallisille kannanotoille perustuu eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä eikä siksi vaadi tuekseen perustuslakiin kirjattavia erityisiä säännöksiä ([PeVM 10/1998 vp](#), s. 28/II). Perustuslakivaliokunta on samassa yhteydessä lausunut, että perustuslaki on hierarkkisesti ylimmänasteinen kansallisen oikeusjärjestyksen säädös, joka luo perustan muulle oikeusjärjestykselle (ks. myös [HE 1/1998 vp](#), s. 34). Eduskunnan valiokuntien ja täysistunnon tulee ottaa asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset (ks. myös [HE 1/1998 vp](#), s. 126). Perustuslakivaliokunnan mukaan on ollut selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata myös valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa ([PeVL 23/2018 vp](#), s. 4, [PeVL 20/2017 vp](#), s. 6)

Mainitussa lausunnossa todetaan vielä, että ”Perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, että valtioneuvosto on perustuslain 2 §:n 3 momentissa julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden ja julkisen toiminnan lakisidonnaisuudesta säädetyn johdosta sidottu perustuslakiin myös EU-sääntelyn valmistelussa. Perustuslain 74 §:ssä perustuslakivaliokunnalle säädetystä valtiosääntöisestä tehtävästä johtuu, että mikäli perustuslakivaliokunta on perustellusti asettunut tietyille kannalle perustuslain tulkinnassa, ei vastakkaista kantaa voida pitää ainakaan selvänä ja riidattomana (ks. myös [HE 1/1998 vp](#), s. 164). Valtioneuvosto ei siten voi toimia EU-lainsäädännön valmistelussa vastoin perustuslakivaliokunnan ilmaisemaa selvää ja ehdotonta valtiosääntöoikeudellista kantaa.” Perustuslakivaliokunnan mukaan ”Velvollisuus ottaa valiokunnan kannanmuodostus asianmukaisesti huomioon on luonteeltaan oikeudellinen velvollisuus. Perustuslakivaliokunta on perustuslainmukaisuuden ensisijainen tulkitsija, ja perustuslainmukaisuutta koskevat kannanotot sitovat niin eduskunnan muita valiokuntia kuin valtioneuvostoa (ks. myös [PeVP 43/2020 vp](#), § 8).”

Neuvoston oikeudellinen yksikkö (käytetään myös nimitystä neuvoston oikeuspalvelu) on osa neuvoston pääsihteeristöä ja sen asema perustuu neuvoston työjärjestykseen, joka on hyväksytty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 240 artiklan mukaisesti. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 16 artiklan 2 kohdan mukaan neuvosto muodostuu jäsenvaltioiden ministeritason edustajista, joita on yksi kustakin jäsenvaltiosta ja joilla on edustamansa jäsenvaltion hallitusta sitovat valtuudet sekä sille kuuluva äänioikeus. SEUT 240 artiklan 2 kohdan mukaan neuvostoa avustaa pääsihteeristö, jota johtaa neuvoston nimittämä pääsihteeristi. Neuvosto päättää yksinkertaisella enemmistöllä pääsihteeristön organisaatiosta. Artiklan 3 kohdan mukaan neuvosto tekee ratkaisunsa menettelyä koskeissa asioissa yksinkertaisella enemmistöllä, jolla se myös hyväksyy työjärjestyksensä. Neuvoston työjärjestyksen 22 artiklan mukaan avustaessaan neuvostoa sen tehtävässä huolehtia antamiensa säädösten valmistelun laadusta oikeudellisen yksikön on varmistettava hyvissä ajoin säädösehdotusten ja esitysten valmistelun laatu. Oikeudellinen yksikkö avustaa neuvostoa ja sen valmisteluelimiä, puheenjohtajaa ja pääsihteeristöä sen varmistamiseksi, että neuvoston säädökset ovat laillisia ja hyvin laadittuja. Sillä on oikeus ja velvollisuus esittää kantansa suullisesti tai kirjallisesti niin työryhmä- ja komiteatasolla kuin Coreperissa ja neuvostossa, aina kun katsoo sen olevan tarpeen. Se antaa täysin riippumattomia lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä joko neuvoston pyynnöstä tai omasta aloitteestaan. Se myös edustaa Eurooppa-neuvostoa ja neuvostoa unionin tuomioistuimessa [...]”. ([Kommentit neuvoston työjärjestykseen](#) – Eurooppa-neuvoston ja neuvoston työjärjestys, Euroopan unionin julkaisutoimisto 2016)

Eduskunnalle perustuslain 97 §:n mukaisesti lähetetyn selvityksen E 64/2020 vp sisältämän valtioneuvoston kannan mukaan jatkokäsittelyssä on varmistettava, että ehdotus on EU:n perussopimusten mukainen ja erityistä huomiota kiinnitetään varainhoitoa koskeviin määräyksiin kuten SEUT 310 ja 311 artikloihin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja suuri valiokunta yhtyivät asiaa koskeneissa lausunnoissaan tähän kantaan. Asian selvittämiseksi ehdotuksesta pyydettiin neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto. Neuvoston oikeudellisen yksikön edustaja on aina läsnä neuvoston ja sen valmisteluelinten kokouksissa ja vakiintuneen käytännön mukaan jäsenvaltiot esittävät mainituissa kokouksissa suullisesti pyynnön saada oikeudellisen yksikön kannanotto. Näin on menetelty myös nyt esillä olevassa asiassa.

On kuitenkin selvää, että valtioneuvosto ei voi kannan muodostuksessaan ja eduskunnalle toimittamissaan kirjelmissä ja selvityksissä tukeutua yksinomaan neuvoston oikeudellisen yksikön kannanottoon, vaan sen on itsensä arvioitava ja muodostettava käsityksensä esillä oleviin EU- ja valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin. Neuvoston oikeudellisen yksikön kannanotot eivät ole jäsenvaltioita sitovia ja jäsenvaltiot voivat suhtautua niihin myös kriittisesti. Suomen edustajat eivät voi hyväksyä EU-päätöksenteossa EU-oikeuden vastaisia ratkaisuja. EU-oikeuden tulkinasta päättäminen kuuluu kuitenkin viime kädessä EU-tuomioistuimelle. Nyt esillä olevassa asiassa valtioneuvosto esitti arvionsa eduskunnalle perustuslain 96 §:n mukaisesti lähetetyssä jatkokirjelmässä UJ 22/2020 vp ja siitä ilmenevillä perusteilla päätti yhtyä neuvoston oikeudellisen

yksikön näkemykseen siitä, että ehdotukset ovat EU:n perussopimusten mukaisia. Eduskunnan suuri valiokunta yhtyi tähän kantaan ([SuVL 7/2020 vp](#)).

Valtioneuvoston on myös huolehdittava siitä, että EU:ssa tehtävät päätökset eivät ole ristiriidassa Suomen perustuslain kanssa. Perustuslakivaliokunnalla on perustuslain 74 §:n mukainen erityistehtävä perustuslain ensisijaisena tulkitusajana. Valtioneuvoston on sisällytettävä EU-asioita koskeviin selvityksiinsä ja kirjelmiinsä sellainen valtiosääntöoikeudellinen arvio ehdotuksen suhteesta perustuslakiin, joka mahdollistaa perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:n mukaisen valvontatehtävän hoitamisen EU-asioiden kansallisessa valmistelussa. (ks. [PeVL 6/2020 vp](#), s. 5, [PeVL 14/2019 vp](#), s. 4 ja [PeVL 55/2017 vp](#), s. 2) Valtioneuvostolla on velvollisuus perehtyä perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisiin kannanottoihin ja ottaa ne asianmukaisesti huomioon. Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä. Vaikka säännös antaa valtioneuvostolle harkintavaltaa, valtioneuvoston ei lähtökohtaisesti tule toimia perustuslakivaliokunnan ilmaiseman selvän ja ehdottoman valtiosääntöoikeudellisen kannan vastaisesti. Perustuslakivaliokunnan kannanotoista poikkeaminen olisi muutenkin poikkeuksellista ja vaatisi erityisen painavia perusteluita. ([OKV/875/10/2020](#) ym.)

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan ”neuvoston oikeuspalvelun lausunto vähentää alustavan arvion mukaan jonkin verran niitä huolia (ks. eritt. kohdat 166-176), joita valiokunnan lausunnossa PeVL 16/2020 vp esitetään komission alkuperäisten ehdotusten yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa. Tämä tosin riippuu siitä, miten neuvotteluissa tosiasiaa huomioidaan oikeuspalvelun esittämät korjaus- ja täydennystarpeet. Ehdotusten valtiosääntöoikeudellinen arviointi on mahdollista tehdä vasta tämän jälkeen.” ([PeVP 51/2020 vp](#), 14.7.2020)

Ministerin menettelyn ja virkavastuun jälkikäteisen laillisuusvalvonnallisen arvioinnin kannalta on olennaista, onko ministeri ja hänen johtamansa ministeriö menetellyt asiassa huolellisesti eduskunnan riittävän tiedonsaannin ja vaikutusmahdollisuudet turvaten. Tältä osin keskeistä on, onko eduskunnalle annettu tosiasiallinen mahdollisuus lausua kantansa ehdotuksesta ja vaikuttaa Suomen neuvottelukannanottojen muovaamiseen (ks. [HE 1/1998 vp](#), s. 153).

Asian käsittely eduskunnan valiokunnissa on tapahtunut valtioneuvoston perustuslain mukaisesti toimittamien selvitysten ja kirjelmien pohjalta. Ensi vaiheessa asiaa käsiteltiin selvityksen E 64/2020 vp pohjalta. Tämä selvitys ei vielä sisältänyt valtioneuvoston EU- tai valtiosääntöoikeudellista arviota. Myöhemmin asiaa käsiteltiin muun muassa valtioneuvoston kirjelmien U 27, 29 ja 30/2020 vp sekä jatkokirjelmän UJ 22/2020 vp pohjalta. Eduskunnan kannan neuvottelujen eri vaiheissa päätti suuri valiokunta, joka tekee koko eduskunnan puolesta päätökset Suomen suhtautumisesta niihin EU:ssa päätettäviin asioihin, jotka sisältönsä puolesta kuuluvat

Suomessa eduskunnan toimivaltaan. Suuri valiokunta sai lausuntoaan varten kannanotot perustuslakivaliokunnalta ([PeVP 51/2020 vp](#), 14.7.2020) ja valtiovarainvaliokunnalta ([VaVP 35/2020 vp](#), 14.7.2020).

Perustuslain esitöiden ([HE 1/1998 vp](#)) perusteella vastuu valiokunnan kannanottojen noudattamisesta on ensisijaisesti poliittista ja voi tulla parlamentaariselle järjestelmälle ominaisin keinoin mitattavaksi. Suomen edustajien poliittinen vastuu menettelystä Euroopan unionin päätöksenteossa on esillä olevassa asiassa toteutunut eduskunnan luottamuslauseäänestyksen kautta.

Selvyyden vuoksi totean, että yksinomaan EU-tuomioistuin on toimivaltainen tulkitsemaan, ovatko EU:ssa tehdyt päätökset EU:n perussopimusten mukaisia, eikä oikeuskanslerin toimivaltaan kuulu tehdä tällaista kanteluissa pyydettyä arviota.

Omien varojen päätöksen hyväksymistä koskevaa hallituksen esitystä valtioneuvoston yleisistunnossa annettaessa oikeuskansleri on valvonut, että hallituksen esitys sisältää asianmukaisen esityksen suhdetta Suomen perustuslakiin sisältävän säätämisyjärjestys-jakson ja että esitykseen sisältyy hallituksen esityksen laatimisohjeiden mukainen kannanotto perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimisen tarpeellisuudesta. Perustuslakivaliokunta on tehnyt perustuslain 74 §:ssä tarkoitetun arvion päätöksen suhteesta Suomen perustuslakiin. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti hallituksen esitys omien varojen päätöksen hyväksymisestä, ja sen osana 750 miljardin euron lainanottovaltuuden myöntämisestä EU:n komissiolle, on päätetty eduskunnan täysistunnossa kahden kolmasosan enemmistöllä.

Oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan ei kuulu puuttua siihen, miten eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaansa.

Kanteluiden tai käytettävissäni olevan aineiston perusteella ei ole ilmennyt aihetta epäillä lainvastaista menettelyä ministerin virkatoimessa.

Edellä kerrotun perusteella kantelut eivät anna aihetta toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto