

U 76/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (ennallistamisasetus)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 8.11.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston 22.9.2022 päivätystä kirjelmästä (U 76/2022 vp), joka koskee komission 22.6.2022 ehdottamaa uutta ennallistamisasetusta (COM(2022) 304). Erityisesti valiokunta on pyytänyt lausumaan toissijaisuusperiaatetta ja sen soveltamista koskevista näkökohdista sekä ehdotuksen vaikutuksista eduskunnan budjettivaltaan. Ennallistamisasetus kuuluu eduskunnan toimivaltaan perustuslain 96 §:n nojalla paitsi lainsäädäntövaikutustensa, myös merkittävien budjettivaikutustensa vuoksi.

Valtioneuvoston kirjelmässä esitetään huolia, jotka liittyvät yhtäältä ehdotuksen yhdenmukaisuuteen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen kanssa, toisaalta siihen, mahtuuko ehdotus kokonaisuutena unionin toimivaltaan. Valtioneuvosto kiinnittää ”eräiltä kohdin huomiota suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen” ja viittaa siihen, kuinka ”ehdotuksen täsmällisiä hyötyjä suhteessa kustannuksiin ei myöskään voida luotettavasti arvioida”.

Käsittelen lausunnossani ensin kysymystä unionin toimivallasta. EU-oikeuden oikeusperustan arviointi ei lähtökohtaisesti kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä, että unionilainsäädäntöä kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa (ks. esim. PeVL 61/2016 vp, PeVL 4/2022 vp). Kysymys toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteesta tulee harkittavaksi vain asioissa, jotka kuuluvat unionin (muuhun kuin yksinomaiseen) toimivaltaan. Täten kysymys unionin toimivallan alasta on myös merkittävä kysymyksenasettelun kannalta.

Tämän jälkeen käsittelen kysymystä suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta. Lopuksi käsittelen kysymystä budjettisuvereniteetista ja perusoikeuksien välisestä punninnasta. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Unionin toimivallasta

Nyt käsittelyssä olevalla asetusehdotuksella on useita eri tavoitteita. Sen avulla

”vahvistetaan säännöt, joilla edistetään

- a) luonnon monimuotoisuuden ja häiriönsietokyvyn jatkuvaa, pitkäaikaista ja kestävää elpymistä unionin maa- ja merialueilla ekosysteemien ennallistamisen avulla;*
- b) ilmastomuutoksen hillitsemistä ja ilmastomuutokseen sopeutumista koskevien unionin yleisten tavoitteiden saavuttamista;*
- c) unionin kansainvälisten sitoumusten täyttämistä.*

2. Tässä asetuksessa luodaan puitteet, joissa jäsenvaltiot ottavat viipymättä käyttöön toimivia ja alueperusteisia ennallistamistoimenpiteitä, joiden on yhdessä katettava vähintään 20 prosenttia unionin maa- ja merialueista vuoteen 2030 mennessä ja kaikki ennallistamisen tarpeessa olevat ekosysteemit vuoteen 2050 mennessä.”

Ehdotuksen oikeusperusta on SEUT 192 artiklan 1 kohta, joka luo unionille laajan toimivallan ympäristöpoliittisten toimien toteuttamiseen. Toimista päätetään tavallisessa lainsäätämismenettelyssä neuvoston määräenemmistöpäätöksellä. Ympäristöpolitiikka kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Tällaisella alalla ”unioni ja jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä kyseisellä alalla. Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa” (SEUT 2 artiklan 2 kohta). Valtioneuvoston muistiossa ei selvitetä tarkalleen, miltä osin unioni on käyttänyt kyseistä jaettua toimivaltaa, ja onko asetusehdotuksessa elementtejä, joiden kohdalla voisi ajatella, että unioni käyttää toimivaltaa vasta ensimmäistä kertaa. Unioni on kuitenkin käyttänyt ympäristöpoliittista toimivaltaansa ehdotuksen kattamalla alalla aikaisemmin hyväksymällä esimerkiksi luontodirektiivin, lintudirektiivin ja vesipuitedirektiivin, joiden pohjalle ennallistamisasetus näyttäisi rakentuvan.

Käytännössä ehdotus on kirjoitettu tavalla, joka kytkee sen sisällön unionin ympäristö- ja ilmastopoliittisiin tavoitteisiin. Tällöin EU:n toimivallan kiistäminen on vaikeaa. Valtioneuvoston muistiossa arviointi liikkuu nyt ehdotetun säädöksen ja kansallisten vapaaehtoisesti toteutettavien toimien välillä. Jäsenvaltioiden vapaaehtoisiin toimiin viittaaminen luo käsityksen siitä, että valtioneuvosto tiedostaa toimivallan alalla kuuluvan siinä määrin unionille, ettei ehdotuksessa katettuja kysymyksiä enää voi jäsenvaltion tasolla säädellä.

Kirjelmässä valtioneuvosto jatkaa keskusteluaan¹ siitä, ettei EU:n perussopimuksissa ole nimenomaista oikeusperustaa EU:n yhteiselle metsäpolitiikalle toteamalla, että

¹ Myös EU-selonteossa VNS 7/2020 vp valtioneuvosto esitti, että ”Metsäpolitiikan tulee olla jatkossakin EU:ssa kansallisen päättävällän piirissä, koska jäsenvaltiot ja niiden olosuhteet ovat erilaisia. Suomi vaikuttaa aktiivisesti EU:n metsiin liittyvien politiikkatoimien valmisteluun.” Samaa keskustelua käytiin myös EU:n

”Valtioneuvoston EU-selonteon mukaisesti metsäpolitiikan tulee olla jatkossakin EU:ssa kansallisen päätäntävällän piirissä, koska jäsenvaltiot ja niiden olosuhteet ovat erilaisia”. Edelleen valtioneuvosto toteaa, että

EU:n perussopimuksissa ei ole määritelty oikeusperustaa EU:n yhteiselle metsäpolitiikalle. 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 nykyisen 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.

Valtioneuvosto katsoo tarpeelliseksi pyrkiä varmistamaan, että ehdotettu oikeusperusta on riittävä kaikilta osin. Valtioneuvosto pitää tarpeellisena saada neuvoston oikeuspalvelun lausunto jatkovalmistelua varten erityisesti metsäympäristöjä koskevan ehdotuksen osalta. Valtioneuvosto toteaa, että esityksen jatkokäsittelyssä on arvioitava sitä, onko ehdotuksen sisältö toissijaisuusperiaatteen mukainen.

EU:n ja sen jäsenvaltioiden välisestä toimivallanjaosta ei määrätä valtioneuvoston EU-selonteossa vaan EU:n perussopimuksissa. EU:lla on laajaa toimivaltaa ympäristö- ja ilmastopolitiikan alalla, ja se voi kyseisen toimivallan nojalla toteuttaa mittavasti toimia, joilla on vaikutuksia myös metsiin.

Toisaalta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet tulevat toteutettaviksi vain asioissa, jotka yleensä kuuluvat unionin (muun kuin yksinomaisen) toimivallan alaan. Kuten EU-tuomioistuin on toistuvasti muistuttanut, ”toissijaisuusperiaate ei aseta kyseenalaiseksi yhteisölle perustamissopimuksen nojalla kuuluvaa toimivaltaa, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin sen tulkitsee”.² EU-tuomioistuin tulkitsee EU:n toimivaltaa äärimmäisen laajasti. Vaikka valtioneuvoston esittämille tulkinnoille epäilemättä on vahvat kansalliset perusteet ja laaja kansallinen tuki, on huomattavan epätodennäköistä, että EU-tuomioistuin pitäisi tällaista ympäristöön ja metsiin kohdistuvan toimivallan erittelylle nojautuvaa tulkintaa perussopimusten mukaisena.

Vaikka kysymys kuuluisikin unionin toimivaltaan (kuten ehdotettu ennallistamisasetus näyttäisi kuuluvan), tämä ei tarkoita, että unionin lainsäätäjällä olisi täysin vapaat kädet säädellä asiaa ilman minkäänlaisia rajoitteita. Unionin (muun kuin yksinomaisen) toimivallan käyttöä rajaavat osaltaan suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteet sekä unionin tunnustamat

taksonomia-asetuksen yhteydessä, kts tästä Suvi-Tuuli Puharinen, Otto Bruun, Päivi Leino-Sandberg, Kati Kulovesi ja Antti Belinskij, ’Kestävä rahoitus, EU:n taksonomia-asetus ja komission toimivalta: Metsätalouden kestävyyskriteerit myrskyn silmässä’, <https://2035legitimacy.fi/kestava-rahoitus-eun-taksonomia-asetus-ja-komission-toimivalta-metsatalouden-kestavyyskriteerit-myrskyn-silmassa/>.

² Asia Asiassa C-58/08 Vodafone, 74 kohta; asia C-176/09 Luxembourg v Euroopan parlamentti ja neuvosto, 78 kohta.

perusoikeudet, joita unionin toimielinten tulee noudattaa ja edistää toimivaltuuksiensa mukaisesti (perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohta). Jälkimmäisen osalta merkityksellisiä ovat paitsi ympäristöperusoikeus myös omaisuudensuojaa koskevat määräykset.

Toissijaisuusperiaatteen soveltuminen asiassa

Toissijaisuusperiaatteen osalta valtioneuvosto esittää, että

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 säännösehdoitusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta ehdotuksen koko käsittelyn ajan.

Kannan perusteella voidaan katsoa, ettei ehdotuksen yhteensopivuus toissijaisuusperiaatteen kanssa ole valtioneuvoston arvioissa ilmiselvää. Muualla kirjelmässä tuodaan esiin epäilyksiä joidenkin artiklojen kohdalla ja heijastetaan niitä erityisesti Suomen tilanteeseen ja Suomelle aiheutuviin kustannuksiin.

Toissijaisuusperiaatteesta määrätään SEU 5 artiklan 3 kohdassa. Toissijaisuusperiaatteen mukaan EU:n toimenpiteet ovat mahdollisia vain, jos ehdotetulla toimenpiteellä kaavailtu tulos on paremmin saavutettavissa EU:n tasolla kuin jäsenvaltioiden toimin. Tarkemmat määräykset periaatteen soveltamisesta sisältyvät Lissabonin sopimukseen liitettyyn pöytäkirjaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta (N:o 2). Pöytäkirja luo menettelyn, jossa toissijaisuusedellytyksen täyttymistä epäilevät jäsenvaltioiden parlamentit voivat vedota toissijaisuusperiaatteeseen EU:n toimenpiteen kyseenalaistamiseksi ja, muistutuksen tehneiden jäsenvaltioiden lukumäärästä riippuen, ehdotuksen uudelleenarvioinnin käynnistämiseksi. Siinä missä pöytäkirja N:o 2 koskee sekä toissijaisuus- että suhteellisuusperiaatteen toteuttamista unionissa, varsinaisen huomautuksen tekeminen on siinä rajattu toissijaisuusperiaatteen noudattamiseen.

Perusteltujen lausuntojen vaikutus lainsäädäntömenettelyyn riippuu siitä, kuinka moni kansallinen parlamentti antaa asiassa lausunnon. Jos perustellut lausunnot kattavat vähintään kolmasosan kansallisten parlamenttien kokonaisuäänimäärästä, komission on tarkasteltava ehdotustaan uudelleen (nk. keltaisen kortin menettely; OSA-asioissa neljäsosa). Komissio päättää tämän jälkeen, pitääkö se ehdotuksensa voimassa, muuttaa sitä vai peruuttaa sen. Jos perustellut lausunnot saavat enemmistön äänistä ja säädösluonnokseen sovelletaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä, komission on tarkasteltava ehdotustaan uudelleen ja päätettävä, aikooko se pitää ehdotuksensa voimassa, muuttaa sitä vai peruuttaa sen (nk. oranssin kortin menettely). Päätös tulee perustella.

Kansallisen parlamentin toissijaisuusperiaatetta koskeva muistutus tulee tehdä kahdeksan viikon kuluessa siitä, kun säädösehdotuksen kieliversiot ovat saatavilla kaikilla EU:n virallisilla

kielillä. Määräaikaan ei lasketa lomakuukausista elokuuta,³ mistä syystä nyt käsittelyssä olevan ehdotuksen toissijaisuushuomautusten määräaika päättyi kuukautta ”normaalia” myöhemmin, 23.9.2022. Kiireellisissä asioissa kahdeksan viikon määräaika voidaan myös lyhentää, jos tarkoituksena on, että EU:n lainsäätäjä hyväksyy säädöksen jo ennen sen umpeutumista.

Kansalliset parlamentit ovat käytännössä käyttäneet mahdollista huomautusten tekemiseen hyvin vaihdellen. Esimerkiksi vuonna 2020 komissio sai yhdeksän perusteltua lausuntoa kansallisilta parlamenteilta (mm. EU:n ilmastolaki ja elpymispaketin eri osat), mutta edellisenä vuonna lausuntoja ei annettu yhtäkään.⁴ Innottomuus menettelyn käyttöön liittyyneen käytännössä siihen, että sen vaikutukset ovat jääneet niukoiksi, ja menettely on johtanut ainoastaan ”keltaiseen korttiin” ja ainoastaan kolmesti.⁵ Huomattavaa on kuitenkin, että esimerkiksi Ruotsin valtiopäivät tekee huomautuksen sangen usein. Se oli vuoteen 2021 mennessä tehnyt huomautuksen 76 kertaa, eli noin kahdeksaan prosenttiin komission ehdotuksia.⁶ Tämä on merkittävä määrä huomioiden sen, että ehdotusten kokonaismäärään lasketaan myös kaikki ne ehdotukset, joilla muokataan olemassa olevaa lainsäädäntöä, joskus hyvinkin vähän.

Suomessa menettely täydentää perustuslaissa säädettyjä menettelyjä. Suuri valiokunta on viimeksi EU-selontekoa käsittelevässä lausunnossaan (SuVM 1/2021 vp), korostanut 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 (toissijaisuusmenettely) 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

³ KOMMISSION TIEDONANTO. Toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistaminen EU:n päätöksenteossa, COM(2018) 703 final.

⁴ Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta ja suhteista kansallisiin parlamenteihin annettu komission vuosikertomus vuodelta 2020 COM(2021) 417 final.

⁵ Ehdotuksen COM(2012) 130 final kohdalla (asetusehdotus työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen) komissio tarkasteli ehdotustaan uudelleen, ei pitänyt sitä toissijaisuusperiaatteen vastaisena, mutta lopulta päätyi perumaan ehdotuksensa poliittisen tuen puutteen vuoksi. Euroopan syyttäjävirston perustamista koskeva ehdotus (COM(2013) 534) final pysyi tarkastelun jälkeen voimassa, samoin ehdotus lähetettyjä työntekijöitä koskevaksi direktiiviksi (COM(2016) 128 final).

⁶ Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen. Konstitutionsutskottets betänkande 2021/22:KU5.

valtaoikeuksia jossain määrin täydentävänä menettelynä. (SuVL 1/2013 vp, SuVM 1/2014 vp, SuVL 11/2018 vp) Suuri valiokunta katsoo, että eduskunta voi tehokkaimmin vaikuttaa ehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuuteen ohjaamalla valtioneuvoston toimintaa EU-neuvotteluissa.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että Unionin lainvalmistelussa Suomen eduskunta voi osallistua unionin toiminnan oikeusperustaa sekä toissijaisuutta ja suhteellisuutta samoin kuin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevaan dialogiin. Tämä edellyttää riittävää paitsi valtiosääntöoikeudellista myös eurooppaoikeudellista tarkastelua kirjelmässä (PeVL 30/2020 vp).

Eduskunta on tehnyt toissijaisuutta koskevat perustellut lausunnot kolme kertaa.⁷ Suuri valiokunta on kuitenkin aikaisemmassa lausunnossaan SuVL 12/2010 vp katsonut, että

*Suomen EU-asioiden käsittelyjärjestelmän mukaista on, että eduskunta **valmistelee kaikki mahdolliset kannanottonsa 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 kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös valtioneuvoston perustuslain 96 §:n mukaiseen velvollisuuteen toimittaa eduskunnalle sen toimivaltaan kuuluvat EU:n päätösehdotukset viipymättä [...] Suuri valiokunta painottaa, että ehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuus kuuluu niihin kysymyksiin, joita on käsiteltävä U- ja E-kirjelmässä. Valiokunta edellyttää, että tämän arvion on perustuttava aidosti kansalliseen näkökulmaan. Pelkkä komission, usein melko suppean, ehdotuksissaan esittämän arvioinnin toistaminen ei ole riittävää kansallisen käsittelyn kannalta. Toissijaisuusarviointi on aina tehtävä aidosti kansallisista lähtökohdista nähdessä. Lopuksi suuri valiokunta muistuttaa, **ettei toissijaisuusperiaatteen soveltaminen edellytä, että direktiiviehdotus kokonaisuudessaan olisi riitautettava.** Koska direktiivin tavoitteiden haastaminen ei kuulu toissijaisuusvalvonnan piiriin, toissijaisuusmoite voi, ja usein tosiasiallisesti kohdistuu, ehdotuksen yksittäisiin artikloihin. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella kansalliset parlamentit ja hallitukset ovat enenevässä määrin käyneet dialogia keskenään ja pyrkineet koordinoimaan kantojaan siten, että kansallisen parlamentin toissijaisuusperiaatetta koskevia arviointeja voidaan käyttää neuvostovalmistelussa yhtenä argumenttina muiden joukossa neuvoteltaessa muutoksista direktiiviehdotusten kansallisesti ongelmalliseksi arvioituihin kohtiin.*

Tarkemmin asiaa käsitellään Oikeusministeriön ohjeessa ”Eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeus EU-asioiden kansallisessa valmistelussa Ohjeita valtioneuvoston EU-

⁷ EK 11/2011 vp, SuVM 1/2011 vp ehdotus energiatehokkuusdirektiiviksi; EK 9/2012 vp, SuVM 1/2012 vp ehdotus asetukseksi työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen, ns. Monti II –asetusehdotus); EK 7/2013 vp, SuVM 1/2013 vp ehdotus direktiiviksi merten aluesuunnittelun ja rannikkoalueiden yhdenmätyn käytön ja hoidon puitteista.

valmistelijoille”.⁸ Oikeusministeriö korostaa ohjeessaan suuren valiokunnan linjausten mukaisesti, että ”jos ministeriö arvioi, että säädösehdotus saattaa rikkoa toissijaisuusperiaatetta, on U-kirjelmä tai E-kirje toimitettava eduskuntaan hyvissä ajoin ennen määräajan umpeutumista, vaikka asia ei muutoin olisi EU-tasolla kiireellinen” (s. 41).⁹ Edelleen ministeriö ohjii, että

Kiireellisissä tapauksissa valtioneuvosto voi toimittaa kantansa ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuuteen erillisellä tähän nimenomaiseen kysymykseen keskittyvällä E-kirjeellä eduskunnalle, vaikka ehdotuksesta olisikin laadittavana U-kirjelmä. Jos epäily ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta herää eduskuntakäsittelyn yhteydessä, suuri valiokunta tai erikoisvaliokunta voi pyytää valtioneuvostolta selvitystä toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta. Tilanteesta riippuen selvitys voidaan antaa erillisellä E-kirjeellä, vastuuministeriön tai -ministeriöiden kirjallisella lausunnolla tai suullisella selvityksellä valiokuntakuulemisten yhteydessä.

Ministeriö korostaa Suomen EU-toiminnan johdonmukaisuutta ja mahdollisuutta käyttää toissijaisuusmuistutusta vaikuttamisvälineenä.

Ohjeistus yhteistoiminnasta tähtää Suomen vaikuttamisen linjakkuuden varmistamiseen, ja mahdollisuutta toissijaisuushuomautuksen tekemiseen on pidetty osana Suomen vaikuttamismahdollisuuksia. Toissijaisuushuomautuksen tekeminen kuuluu eduskunnan toimivaltaan, eikä valtioneuvosto voi ratkaista, tulisiko huomautusta tehdä vai ei. Perustuslakiin nojautuvien yhteistoimintaa koskevien menettelyjen mukaisesti eduskunnan tulisi huomautusta tehdessään voida nojautua valtioneuvoston tekemään arviointiin. Eduskunnan käsittelyyn tuodun muistion perusteella valtioneuvostolla itselläänkin on paitsi poliittisesti kriittisiä näkökohtia esitykseen myös epäilyksiä siitä, onko ehdotus toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen. Siksi on selvää, että ehdotus olisi suuren valiokunnan aiempien lausuntojen ja valtioneuvoston omankin ohjeistuksen nojalla tullut tuoda eduskunnan käsiteltäväksi pikaisesti, millä olisi mahdollistettu eduskunnan tekemä toissijaisuushuomautus. Käytännössä eduskunnan mahdollisuudet tehdä huomautus muutoin kuin valtioneuvostossa tapahtuneen valmistelun pohjalta ovat lähinnä teoreettiset.

Ahvenanmaan maakunnan osallistumisesta toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaan säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain 59 a §:n 4 momentissa, jonka 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.

⁸ Oikeusministeriön julkaisuja. Selvityksiä ja ohjeita 2022:7, saatavilla osoitteesta https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163986/OM_2022_7_SO.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁹ Kts tästä myös ‘Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteesta EU:n käyttäessä toimivaltaansa’, oikeusministeriön muistio 19.2.2019.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan luonnon- ja ympäristönsuojelua koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Maakunnan kannasta on tiedotettava EU:ssa. Muistiosta ei selviä, miten toissijaisuuskysymystä on käsitelty huomioiden, että Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvassa asiassa kannan muodostaa maakuntapäivät. Käytännössä päätöksenteko maakunnassa nojautuu valtioneuvostossa tehtyyn valmistelutyöhön.

Se mihin mahdollinen huomautuksen tekeminen olisi johtanut on toki jossittelua, mutta huomioiden aikaisemmat kokemukset huomautusten tekemisestä on epätodennäköistä, että huomautus olisi johtanut ehdotuksen viralliseen uudelleenarvioimiseen komissiossa. Myös EU-tuomioistuimessa toissijaisuusperiaatteeseen nojautuvat jäsenvaltioiden kanteet ovat menestyneet heikosti EU-tuomioistuin on arvioinut toissijaisuusperiaatteen toteutumista Viron nostamassa direktiiviä 2013/34/EU koskeneessa kanteessa,¹⁰ jossa se katsoi, että

On palautettava mieleen, että toissijaisuusperiaate ilmaistaan SEU 5 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, vain siinä tapauksessa ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin unionin tasolla. Pöytäkirjan N:o 2 5 artiklassa määrätään lisäksi myös suuntaviivoista sen arvioimiseksi, täyttyvätkö kyseiset edellytykset. Kun kyseessä on sellainen ala [...] joka ei kuulu aloihin, joilla unionilla on yksinomainen toimivalta, on selvitettävä, voitiinko suunnitellun toiminnan tavoite toteuttaa paremmin unionin tasolla (44-45 kohta).

Tuomioistuin kiinnitti huomiota siihen, että riitautetulla säädöksellä pyrittiin kahteen eri tavoitteeseen:

Vaikka oletettaisiin, niin kuin Viron tasavalta väittää, että jälkimmäinen näistä edellytyksistä voitaisiin saavuttaa paremmin jäsenvaltioiden tason toiminnalla, on kuitenkin niin, että tähän tavoitteeseen pyrkiminen jäsenvaltioiden tasolla olisi omiaan vahvistamaan tai jopa saamaan aikaan tilanteita, joissa tietyt jäsenvaltiot keventäisivät entistä enemmän tai eri tavalla kuin toiset jäsenvaltiot pienten yritysten hallinnollista taakkaa, mikä olisi siten täysin vastoin direktiivin ensimmäistä tavoitetta eli tavoitetta vahvistaa toistensa kanssa kilpaileville yrityksille kirjanpitoa koskevat yhtäläiset oikeudelliset vähimmäisvaatimukset. Direktiivin kahden tavoitteen keskinäisestä riippuvuudesta seuraa, että unionin lainsäätäjät saattoi legitiimisti katsoa, että sen toimintaan oli kuuluttava pieniä yrityksiä koskeva erityinen järjestelmä ja että tämän keskinäisen riippuvuuden vuoksi nämä kaksi tavoitetta voitiin toteuttaa paremmin unionin tasolla. Direktiiviä ei ole näin ollen annettu toissijaisuusperiaatteen vastaisesti. [...] Viron tasavalta ei voi tässä yhteydessä tehokkaasti väittää, että toissijaisuusperiaatteen noudattamista ei olisi pitänyt arvioida koko direktiivin osalta vaan sen kunkin säännöksen osalta erikseen. [...] Lopuksi siltä osin kuin Viron tasavalta väittää, että unionin lainsäätäjät ei ole ottanut riittävästi huomioon kunkin jäsenvaltion eikä siis myöskään Viron tasavallan tilannetta, tällainen väite ei voi menestyä. Toissijaisuusperiaatteen tarkoituksena ei näet ole rajoittaa unionin toimivaltaa jonkin tietyn jäsenvaltion tilanteen perusteella sitä erikseen arvioituna, vaan se edellyttää

¹⁰ Asia C-508/13, Viron tasavalta v Euroopan parlamentti ja neuvosto.

*ainoastaan, että suunniteltu toiminta voidaan sen laajuuden tai vaikutusten takia toteuttaa paremmin unionin tasolla, kun otetaan huomioon SEU 3 artiklassa luetellut unionin päämäärät ja eri aloja – erityisesti perussopimuksissa vahvistettuja eri vapauksia, kuten sijoittautumisvapautta – koskevat erityiset määräykset. Tästä seuraa, että **toissijaisuusperiaatteen vaikutuksena ei voi olla, että unionin toimesta tulisi pätemätön jäsenvaltion erityisen tilanteen vuoksi, [...] kun se on – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – katsonut yksityiskohtaisten seikkojen perusteella ja arviointivirhettä tekemättä, että unionin yleinen etu voitiin toteuttaa paremmin unionin tason toiminnalla (47-54 kohta).***

Tämän tulkinnan näkökulmasta valtioneuvoston toissijaisuusperiaatetta koskeva alustava kanta ei vaikuta kovinkaan kestävältä, koska se yhtäältä nojautuu säädösehdotuksen osien arvioimiselle ja toisaalta argumentoi yksittäisen jäsenvaltion (Suomen) tilanteen perusteella. Säädösehdotuksen tavoitteiden muotoilun huomioiden on hyvin vaikea todistaa, etteivät ne kuuluisi unionin toimivaltaan tai että ne olisivat helpommin jäsenvaltioiden tasolla saavutettavissa (etenkin tavoitteita kuvaavan artiklan kohdat *b) ilmastomuutoksen hillitsemistä ja ilmastomuutokseen sopeutumista koskevien unionin yleisten tavoitteiden saavuttamista; c) unionin kansainvälisten sitoumusten täyttämistä*). Tällöin ”ratkaistavalla ongelmalla” on ”rajatylittävä ulottuvuus, johon ei luonnollisesti voida puuttua tehokkaasti kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla”.¹¹ Niin kauan kun esitetyillä toimilla on yhteys unionin ympäristöpolitiisiin ja ilmastomuutoksen torjumista koskeviin tavoitteisiin, ne on äärimmäisen vaikea osoittaa toissijaisuusperiaatteen vastaisiksi, koska sääntelyn keskeisin tavoite on määritelmällisesti jo jäsenvaltioiden rajat ylittävä.

Suhteellisuusperiaatteen merkitys

Lissabonin sopimukseen liitetty pöytäkirja n:o 2 korostaa myös suhteellisuusperiaatteen merkitystä EU:n lainsäädäntötyössä. Sen 5 artiklan mukaan ehdotuksissa tulee esittää

tietoja, joiden perusteella voidaan arvioida esityksen rahoitusvaikutuksia ja, kun kyse on direktiivistä, sen vaikutuksia lainsäädäntöön, joka jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön, tarvittaessa myös alueelliseen lainsäädäntöön. Syyt, joiden perusteella todetaan, että unionin tavoite voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla, osoitetaan laadullisin ja, aina kun se on mahdollista, määrällisin perustein. Esityksessä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi otetaan huomioon, että unionille, jäsenvaltioiden hallituksille, alueellisille tai paikallisille viranomaisille, taloudellisille toimijoille ja kansalaisille aiheutuvan taloudellisen tai hallinnollisen rasituksen olisi pysyttävä mahdollisimman pienenä ja sen olisi oltava suhteutettu saavutettavaan tavoitteeseen.

Suhteellisuusperiaatteen noudattamisen osalta EU-tuomioistuin on antanut EU-lainsäätäjälle laajan harkintavallan aloilla, joilla sen toiminnalta edellytetään sekä poliittisten että taloudellisten tai sosiaalisten valintojen tekemistä ja joilla sen on suoritettava monitahoisia arviointoja. Kyseisillä aloilla toteutettu toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan,

¹¹ Kts tästä julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-358/14, *Puola v. parlamentti ja neuvosto*, 153 kohta.

jos toimenpide on **ilmeisen soveltumaton** tavoiteltuun tavoitteeseen nähden.¹² suhteellisuusperiaate edellyttää, että EU:n lainsäädännön **legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa siinä säädettyjen keinojen avulla** ja että näillä keinoilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.¹³ EU:n lainsäätäjän laaja harkintavalta ei koske ainoastaan annettavien säännösten luonnetta ja ulottuvuutta vaan myös toimenpiteiden perustana olevien seikkojen toteamista. EU-tuomioistuimen mukaan

*Vaikka unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta, sen on kuitenkin perustettava valintansa objektiivisiin kriteereihin ja tutkittava, ovatko valitulla toimenpiteellä tavoiteltavat päämäärät omiaan oikeuttamaan tiettyjen toimijoiden osalta jopa huomattavatkin epäedulliset taloudelliset seuraukset. EU-sopimukseen ja EUT-sopimukseen liitetyn toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta laaditun pöytäkirjan (N:o 2) 5 artiklan mukaan näet esityksissä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi toimin on otettava huomioon, että **taloudellisille toimijoille aiheutuvan rasituksen olisi pysyttävä mahdollisimman pienenä ja sen olisi oltava suhteutettu saavutettavaan tavoitteeseen.**¹⁴*

Pöytäkirjan n:o 2 ja oikeuskäytännön mukainen argumentointi olisi oikeudellisesti uskottavampaa kuin unionin toimivallan kategorinen kiistäminen metsien käyttöön liittyvissä asioissa. Julkisessa keskustelussa esillä ovat olleet myös eri jäsenvaltioille sääntelystä aiheutuvat hyvinkin eritasoiset kustannukset. Tämä ei ole toimivaltakysymys, mutta suhteellisuus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymys se on. Olisi hyödyllistä arvioida myös esimerkiksi sitä, ovatko esitetyt toimet tosiasiallisesti soveltuvia tavoitteiden saavuttamiseen ja ovatko ne oikeasuhtaisia sekä olisiko vaikutuksia taloudellisille toimijoille mahdollista pienentää ja suhteuttaa säädöksen tavoitteisiin. Tällä on merkitystä myös arvioitaessa ehdotuksen vaikutuksia omaisuudensuojaan (kts alla). Komission ehdotukseen ja valtioneuvoston kirjelmään sisältyy kuitenkin hyvin niukasti tämänkaltaista arviointia.

Vaikutukset budjettisuvereniteettiin

Valtioneuvoston kannan mukaan

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että komission ehdotus sellaisenaan aiheuttaisi Suomelle erittäin mittavina pidettäviä valtiontaloudellisia kustannuksia. Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että ehdotuksen valtiontaloudellisia kustannusvaikutuksia pyritään alentamaan merkittävästi. Asetuksen ei tule aiheuttaa suhteetonta taakkaa jäsenvaltioiden valtiontalouksille. 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

¹² Kts esim. asia Rosneft Oil Company PAO ym. v. neuvosto, C-732/18 P, ECLI:EU:C:2020:727, 91 kohta

¹³ Kts esim. tuore ratkaisu asiassa C-620/18, 137 kohta.

¹⁴ Tuomio asiassa C-620/18, 114–115 kohta.

alenemista, jäsenvaltioiden liikkumavaran sekä keinovalikoiman joustavuuden turvaamista tai lisäämistä.

Valiokunta on pyytänyt lausumaan ehdotuksesta nimenomaan budjettisuvereniteetin näkökulmasta. Tällaisena kysymyksenasettelu vaikuttaa uudelta: on vaikea keksiä esimerkkejä EU -sääöksistä, joista aiheutuvia kansallisia kustannuksia olisi arvioitu budjettisuvereniteettikysymyksenä. Esimerkiksi elpymispaketti ei tähän rinnastu, koska sen kulut katettiin muodollisesti EU:n lainanotolla. Vastaavasti maataloustuet katetaan EU-budjetista. Merkittäviä kustannuksia sekä julkiselle että yksityiselle sektorille on aiheuttanut yleinen tietosuoja-asetus, josta valiokunta lausui neuvottelujen aikana vain kerran (PeVL 12/2012 vp), eikä lausunnossa käsitellä taloudellisia vaikutuksia sen enempää valtiolle kuin yksityisillekään. EU:ssa on viime aikoina annettu neuvoston asetus korkeisiin energiahintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä (energianhinta-asetus), johon liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä ei tuotu perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi (E 113/2022 vp).

Valtioneuvoston kirjelmässä ei erikseen eritellä, onko nyt tehdyssä ehdotuksessa sellaista säännöstä, jonka mukaan kustannukset kohdistuvat nimenomaan jäsenvaltion maksettavaksi, eikä kuvata esimerkiksi korvausten tasoa. Keskeistä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta onkin, kuka määrittää tason, jolla yksityiselle ennallistamistoimia korvataan, sillä tällä on merkitystä paitsi budjettisuvereniteetin myös omaisuudensuojan arvioimisen kannalta. Valtioneuvosto esittää kirjelmässään, että

*Asetuksessa asetettaisiin velvoitteet ja tavoitteet, jotka toteutettaisiin kansallisin toimenpitein ja pääsääntöisesti jäsenvaltioiden kansallisella budjettirahoituksella. Perustuslain 3 §:n mukaan eduskunta päättää valtiontaloudesta. Ehdotus on poikkeuksellinen eduskunnan budjettivallan näkökulmasta. Sillä olisi toteutuessaan välittömiä vaikutuksia jäsenvaltioiden kansallisen talousarvioon. Mittaluokaltaan komission alustavan arvion mukaisia **noin 930 miljoonan euron vuosittaisia kustannuksia voidaan pitää eduskunnan budjettivallan kannalta merkittävänä, mikä kaventaisi eduskunnan harkintavaltaa kansallisesta rahoituksesta päätettäessä. Asetus olisi voimassa toistaiseksi ja tavoitteita asetettaisiin vuoteen 2050 saakka. Siten asetus sitoisi eduskunnan budjettivaltaa pitkäaikaisesti. Jatkovalmistelussa onkin arvioitava erityisesti ehdotuksen mahdollisia vaikutuksia, jotka saattaisivat johtaa eduskunnan budjettivallan rajoittamiseen.***

Valtioneuvosto kuvaa edelleen, että

Perustuslakivaliokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että Suomen budjettisuvereniteettia suojataan mahdollisimman tehokkaasti (PeVL 29/2021 vp, PeVL 10/2019 vp, PeVL 55/2017 vp, PeVL 28/2013 vp, PeVL 5/2011 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnon 16/2020 vp mukaan valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa budjettisuvereniteetin kannalta olennainen kysymys on jäsenvaltion vastuiden tarkkarajaisuus. Lisäksi valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on erityistä merkitystä annettava sille, edellyttävätkö lisävastuut Suomen suostumusta ja onko eduskunnalla mahdollisuus osallistua vastuusitoumuksia koskeviin päätöksiin (ks. PeVL 22/2011 vp, PeVL 12/2018 vp).

Suurin osa budjettivaltaa koskevan arvioinnin kohdalla viitatuista lausunnoista koskee talous- ja rahaliiton ympärille rakennettuja järjestelyjä, joiden konteksti ja vaikutukset ovat huomattavan erilaisia verrattuna nyt tehtyyn ehdotukseen. Valiokunta on kuitenkin myös yleisemmin korostanut, kuinka perustuslain 94 §:n 1 momentin säännöksellä

*suojataan eduskunnan budjettivallan säilymistä reaalisena. Valiokunta katsoo, ettei tämä vaadi eduskunnan suostumusta kaikkiin kansainvälisiin velvoitteisiin, joilla on budjettivaikutuksia. Eduskunnan suostumusta edellyttävät kansainväliset velvoitteet, jotka aiheuttavat valtiolle vähäistä suurempia kustannuksia. **Kustannusten merkittävyttä arvioitaessa lähtökohtana voidaan pitää sitä, kuinka merkittävällä tavalla velvoite sitoo eduskuntaa tämän päättäessä valtion talousarviosta. Jos velvoitteesta aiheutuva menoerä on niin vähäinen, että se on toteutettavissa talousarvioon sisältyvän määrärahan puitteissa ilman tarvetta korottaa määrärahaa tai uuden määrärahan lisäämistä talousarvioon, ei tällainen velvoite toistuvanakaan ole perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla perustuslain mukaan "muusta syystä" eduskunnan hyväksymistä vaativa.***¹⁵

Perustuslakivaliokunta on kyseisessä lausuntokäytännössä pitänyt lähtökohtaisesti budjettivallan merkittävänä rajoituksena muun muassa sellaista Euroopan unionin eräiden jäsenvaltioiden välillä tehtävää sopimusta, jossa sopimuksen määräykset rajoittivat perustuslain 3 §:n 1 momentin ja 7 luvun säännösten mukaan eduskunnalle kuuluvaa budjettivaltaa kieltämällä eduskuntaa hyväksymästä budjetteja, jotka heikentävät sopimuksen vastaisesti Suomen julkisen talouden rahoitusasemaa. Vaikka valiokunta piti budjettivallan rajoitusta asiassa sinänsä merkittävänä, se katsoi, että ottaen huomioon unionin perussopimuksissa määritellyt velvoitteet ja vakaus- ja kasvusopimuksen rajaukset, uusi sopimusmääräys ei aiheuttanut valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkittäviä lisärajoituksia eduskunnan budjettivaltaan (PeVL 37/2012 vp). Lausunnossa PeVL 5/2011 vp valiokunta arvioi tilannetta, jossa Suomen osuutta ERVV:n takauksista nostettiin hallituksen esityksen mukaan noin 7,9 miljardista eurosta 13,97 miljardiin euroon. Valiokunta piti kyseistä määrää sinänsä merkittävänä. Valiokunnan mukaan sen vaikutusta käsittelyjärjestykseen oli kuitenkin arvioitava paitsi absoluuttisen eurosumman kannalta myös suhteessa siihen, miten todennäköinen riski on. Valiokunta ei pitänyt tällaisten riskien toteutumista niin todennäköisenä, että se vaarantaisi Suomen valtion mahdollisuutta vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on. Valiokunta on korostanut, kuinka ”kokonaisarvio kasvavista vastuista viime kädessä vaikuttaa siihen, voidaanko koronavirukseen liittyviä järjestelyitä pitää perustuslain mukaisina. Valiokunta edellyttää, että jatkossa käsiteltäessä tällaisia EU-jäsenyyteen liittyviä ehdotuksia valtioneuvoston selvityksissä arvioidaan taloudellisia vastuita ja riskejä kumulatiivisesti, huomioiden myös jo päätetyt ja lähiaikoina ennakoitavat, päätettäväksi tulevat asiat” (PeVL 11/2020 vp, PeVL 12/2020 vp).

Elpymisrahastoon liittyvä järjestely sitoo eduskuntaa tämän päättäessä valtion talousarviosta ainakin vuoteen 2058 saakka. Perustuslakivaliokunta totesi tätä koskevassa lausunnossaan PeVL 16/2020 vp, että ehdotuksen myötä syntyvien vastuiden suuruuden vuoksi kyseessä vaikuttaa olevan merkittävä eduskunnan budjettivallan rajoite, mutta se ei osana omien

¹⁵ PeVL 29/2012 vp Hallituksen esitys eduskunnalle aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä. Valiokunnan mukaan yleissopimuksen määräykset eivät koskeneet perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, joten yleissopimuksen hyväksymisestä voitiin päättää äänten enemmistöllä.

varojen järjestelmää sellaisenaan ja yksin tarkasteltuna vielä ole välttämättä täysivaltaisuuden kannalta ongelmallinen.

Rahallisesti mitattuna nyt ehdotetun säädöksen budjettivaikutukset ovat huomattavasti elpymispaketin kustannuksia merkittävämpiä: lähes miljardi euroa vuodessa ja lähes kolmenkymmenen vuoden ajan. Ilmeisesti ehdotuksen tarkoituksena on kattaa EU-lainsäädännöstä aiheutuvat kustannukset lähes kokonaan kansallisella tasolla. EU-tasolla vaikutukset ovatkin vaatimattomia: komissio esittää, että 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. Komission muistiossa käsitellään kuitenkin kustannuksia vain EU-budjetin näkökulmasta. Ehdotuksen johdanto-osan kappaleissa luetellaan unionin rahoituslähteitä, joita esitetään lähivuosina löydettäväksi unionin talousarviosta ja unionin rahoitusohjelmista. Asetusehdotuksen johdanto-osan mukaan

Jotta voidaan varmistaa tässä asetuksessa säädettyjen tavoitteiden ja velvoitteiden noudattaminen, on äärimmäisen tärkeää, että ennallistamiseen tehdään asianmukaisia yksityisiä ja julkisia investointeja, ja jäsenvaltioiden olisi sisällytettävä luonnon monimuotoisuutta koskeviin tavoitteisiin liittyvät menot, myös kansallisten ennallistamissuunnitelmien täytäntöönpanosta aiheutuvat vaihtoehto- ja siirtymäkustannukset, kansallisiin talousarvioihinsa ja tarkasteltava, miten unionin rahoitusta käytetään.

Täten lienee selvää, että asetusehdotuksella on huomattavia vaikutuksia myös budjettivallan käyttöön jäsenvaltioissa.

Kysymystä omaisuuden suojusta ei komission ehdotuksessa edes mainita. Komission taustamuistion mukaan:

Tässä ehdotuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet. Sillä edistetään oikeutta korkeatasoiseen ympäristönsuojeluun ja ympäristön laadun parantamiseen perusoikeuskirjan 37 artiklassa vahvistetun kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti.

Kahden perusoikeuden – perustuslain 20 §:n ja perusoikeuskirjan 37 artiklan mukaisen ympäristöperusoikeuden ja perustuslain 15 §:n ja perusoikeuskirjan 17 artiklan mukaisen omaisuuden suojan – välistä punnintaa ei siis komission ehdotuksessa tehdä laisinkaan. Valtioneuvoston kirjelmässä omaisuuden suoja käsitellään muutamassa kappaleessa, joissa korostetaan, että

Asetusehdotuksessa tarkoitettujen ennallistamistoimenpiteiden toteuttaminen olisi maa- ja vesialueiden omistajien perustuslain 15 §:n omaisuuden suojan näkökulmasta olennaista, koska toimenpiteiden toteuttaminen edellyttäisi maa- tai vesialueen omistajan myötävaikutusta tai vähintään suostumusta. Suomessa on pitkäaikaista kokemusta vapaaehtoisista luonnonsuojelua edistävästä toimenpiteistä ja meneillään olevassa Helmi-ohjelmassa on toteutettu ennallistamistoimenpiteitä vapaaehtoisena toimintana valtion taloudellisin kannustimin. Siltä osin kuin asetus edellyttäisi täydentävää sääntelyä, säännösten perustuslainmukaisuuteen tulee kiinnittää asianmukaista huomiota. Luonnonsuojelulaissa (1096/1996) ristiriita perustuslain

ympäristövastuusäännöksen ja omaisuudensuojasäännöksen välillä on ratkaistu säätämällä täyden korvauksen velvoitteesta, mikäli aiheutuva haitta ylittää merkityksellisen haitan kynnyksen. Metsälaissa (1093/1996) on vastaavasti rajattu korvauksettomat rajoitukset vähäistä haittaa aiheuttaviin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että luonnon tilan parantamista koskevat toimet perustuvat ensisijaisesti maanomistajien vapaaehtoisuuteen. Koska kansallisissa ennallistamissuunnitelmissa olisi esitettävä tavoitteet määrällisesti ja niiden tarkempi maantieteellinen kohdentuminen määriteltäisiin vasta toteutusvaiheessa, toimenpiteitä olisi mahdollista kohdentaa niihin halukkaiden maa- ja vesialueen omistajien kohteisiin.

Lähimmin nyt käsiteltävään ehdotukseen vertautuva asia voisi olla EU:n energiatehokkuusdirektiivi. Sen alkuperäinen versio on yksi niistä harvoista asioista, joista eduskunta on tehnyt toissijaisuushuomautuksen, ja keskustelussa tällöin olivat myös esitetyn säädöksen aiheuttamat kustannukset (kts tästä SuVL 4/2011 vp). Perustuslakivaliokunta ei tällöin arvioinut ehdotusta, mutta lausui ehdotuksesta sitä uudistettaessa. Lausunnon PeVL 30/2022 vp mukaan

(5) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä omaisuuden suojaa koskevan perustuslain 15 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta on ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia tarkasteltaessa kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen. Yhtäältä valiokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöksen osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 26/2020 vp, s. 2, PeVL 55/2018 vp, s. 3, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyyss- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 26/2020 vp, s. 2, PeVL 55/2018 vp, s. 4, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 36/2013 vp, s. 2/I). Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarpeen riittämätön huomioon ottaminen on myös voinut muodostua säätämisyjärjestykseen vaikuttavaksi seikaksi (PeVL 69/2018 vp, s. 5).

(6) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt arvioitavan sääntelyn kannalta keskeiseksi muodostuu ehdotetun sääntelyn suhde omaisuuden suojan rajoittamisen oikeasuhtaisuuteen. Tältä osin merkityksellistä on, että rakennusten korjausvelvollisuus kohdistuu valtioneuvoston kirjelmässä esitettyjen tietojen valossa merkittävästi luonnollisiin henkilöihin ja että korjauskustannukset voivat olla merkittäviä. Korjausvelvoitteet voivat kirjelmän mukaan koskea myös rakennuksia, joihin ei muutoin kuin energiatehokkuusvelvoitteen näkökulmasta kohdistu korjaustarpeita. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden arviointia vaikeuttaa kuitenkin se, että direktiiviehdotuksen valossa jää vielä kovin avoimeksi, millaisia ja kuinka kalliita korjauksia energiatehokkuusluokan parantaminen tosiasiasa edellyttää ja jäävätkö

energiatohokkuuden parantamisesta aiheutuvat kustannukset rakennuksen omistajan kannettaviksi kokonaan.

Nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen ongelmat vaikuttavat jossain määrin samansukuisilta. Lausunnossa PeVL 30/2022 vp valiokunta katsoi, että tällöin käsitelty direktiiviehdotus näytti ”mahdollistavan puuttumisen olemassa olevien rakennusten yksityisten omistajien omaisuuden suojaan tavalla, joka muodostuu perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi” ja edellytti että sääntelyä ”muutetaan merkittävästi, jottei olemassa olevien rakennusten omistajiin kohdistuva korjausvelvollisuus muodostu rakennusten omistajien kannalta kohtuuttomaksi. Valtioneuvoston kirjelmässä kuvatussa muodossa sääntelyä ei valiokunnan mielestä tule hyväksyä”. Punnintaa ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan välisestä suhteesta sisältyy myös sähköautojen latauspisteitä koskevaan lausuntoon PeVL 26/2020 vp jossa se muistutti perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvasta keskinäissuhteesta:

Yhtäältä valiokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöksen osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 55/2018 vp, s. 3, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II, PeVL 6/2010 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyyss- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 55/2018 vp, s. 4, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 36/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2010 vp, s. 3/I). Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarpeen riittämätön huomioon ottaminen on myös voinut muodostua säätämisyjärjestykseen vaikuttavaksi seikaksi (PeVL 69/2018 vp, s. 5).

Nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen kohdalla on tarpeen kysyä, onko siinä omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarve toteutettu riittävällä tavalla. Valtioneuvoston kanta nojautuu pyrkimykselle poistaa asetusehdotuksesta sen velvoittavia elementtejä ja lisätä kansallista liikkumavaraa. Tältä osin valtioneuvosto nojautuu myös yllä kuvattuun toimivalta-argumentaatioon. Valtioneuvosto ei kuitenkaan suoraan ota kantaa siihen, onko komission ehdotuksessa perusoikeuksien välinen punninta toteutettu asianmukaisesti ja onko Suomella ehkä valtiosääntöoikeudellisia esteitä asetuksen hyväksymiselle esitetyssä muodossa. Tähän on vaikeaa ottaa lopullista kantaa nyt käsillä olevien tietojen perusteella, kun tiedossa ei ole esimerkiksi se, miten asetuksen vaikutuksia käytännössä korvattaisiin.

Johtopäätökset

Komission tekemä ehdotus kuvastaa sitä perusteiltaan vääristynyttä asentoa, johon viime vuosien EU-kehitys on vienyt. Viime vuosina EU:ssa on sekä esitetty että hyväksytty lukuisia

toimia, joissa EU-budjetista maksetaan puhtaasti kansallisia politiikkatoimia. Ennallistamisasetus on ratkaisuna vastakkainen: kansallisista budjeteista joudutaan maksamaan mittavia EU:n lainsäätäjän hyväksymiä politiikkatoimia. Samalla on menetetty EU:ssa tähän asti sovellettu, budjetin käyttöön sovellettu parallellismin periaate, jossa lainsäädäntö- ja budjettivalta ovat kulkeneet käsikkäin:¹⁶ Aikaisemmin EU-budjetista on rahoitettu niitä asioita, joiden sääntelyyn sillä on lainsäädäntövalta samalla kun kansallisista budjeteista on rahoitettu niitä toimia, joista säädetään kansallisessa lainsäädännössä. Kehityskulku on Suomen kannalta epäedullinen. Sen kääntämisen tulisi olla Suomen EU-vaikuttamisen keskiössä. Nyt esitetystä muodosta toteutettuna ennallistamisasetuksella olisi merkittävä ja pitkäaikainen vaikutus myös eduskunnan budjettivaltaan.

Eduskunnan käsittelyyn tuodun muistion perusteella valtioneuvostolla on epäilyksiä siitä, onko ehdotus toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen. Siksi on selvää, että ehdotus olisi suuren valiokunnan aiempien lausuntojen ja valtioneuvoston omankin ohjeistuksen nojalla tullut tuoda eduskunnan käsiteltäväksi pikaisesti, millä olisi mahdollistettu eduskunnan tekemä toissijaisuushuomautus. Käytännössä eduskunnan mahdollisuudet tehdä huomautus muutoin kuin valtioneuvostossa tapahtuneen valmistelun pohjalta ovat lähinnä teoreettiset. Päätös toissijaisuushuomautuksen tekemisestä kuuluu eduskunnan toimivaltaan.

Se mihin mahdollinen huomautuksen tekeminen olisi johtanut on toki jossittelua, mutta huomioiden aikaisemmat kokemukset huomautusten tekemisestä on epätodennäköistä, että huomautus olisi johtanut ehdotuksen viralliseen uudelleenarvioimiseen komissiossa. Ohjeistus yhteistoiminnasta tähtää kuitenkin Suomen vaikuttamisen linjakkuuden varmistamiseen, ja mahdollisuutta toissijaisuushuomautuksen tekemiseen on pidetty osana Suomen vaikuttamismahdollisuuksia.

Ilmastomuutoksen pysäyttäminen on kaikkien EU:n jäsenvaltioiden yhteinen etu. Huomioiden metsien merkityksen ilmastotyössä on selvää, että metsiin liittyviä säädöshankkeita tehdään EU:ssa jatkossakin paljon ja nämä koskettavat Suomea metsäisenä maana erityisen paljon. Suomen vaikutusmahdollisuuksien kannalta tärkeää on, että valtioneuvoston käyttämä argumentointi on sekä poliittisesti että oikeudellisesti uskottavaa.¹⁷ Kansallisen metsätoimivallan absoluuttinen puolustaminen ei nähdäkseni ole argumentti, jolla Suomen kansallista etua voidaan poliittisesti ja oikeudellisesti puolustaa kestäväällä tavalla. Kun asia on Suomelle tärkeä, tulisi ennemmin pyrkiä argumentointiin, jolla on oikeudellista uskottavuutta myös huomioiden EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön ja siinä hyväksytyt perusteet.

Lisäksi perustuslakivaliokunnan on syytä kiinnittää huomiota siihen, onko omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarve toteutettu riittävällä tavalla. Tätä on etenkin komission ehdotuksen mutta myös valtioneuvoston kirjelmän perusteella vaikea arvioida riittävällä tarkkuudella.

¹⁶ Kts tästä esim Asia 16/88 *Komissio v Neuvosto*, 17 kohta ja Asia 106/96, *UK v Komissio* 26 kohta.

¹⁷ Kts tästä tarkemmin Päivi Leino-Sandberg, *The Politics of Legal Expertise in EU Policy Making* (Cambridge University Press 2021).