

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 3.10.2018

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta sekä komission ehdotuksesta valtiosopimukseksi vakautustukirahaston rahoitusosuuksien siirtämisestä (U 86/2018 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 4.10.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä, joka koskee komission ehdotusta asetukseksi Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta sekä valtiosopimukseksi vakautustukirahaston rahoitusosuuksien siirtämisestä (U 86/2018 vp). Ehdotukset liittyvät laajempaan, talous- ja rahaliiton (EMU) kehittämistä koskevaan keskusteluun, johon liittyen valiokunta on antanut viime vuosina lukuisia lausuntoja. Useilla EMU:n kehittämiseen liittyvillä ehdotuksilla on perustuslakikytkentöjä kansallisella tasolla, ja arvioitavaksi tulee, voisiko niillä toteutuessaan olla vaikutuksia esimerkiksi täysivaltaisuuteen ja eduskunnan budjettivallan käyttämiseen (PeVL 13/2018 vp). Valiokunta on aikaisemmin katsonut, että EU:n taloudellisen koordinaation kehittäminen on rakenne, jonka kehittämiseen Suomi on EU:n ja EMU:n jäsenenä sitoutunut (PeVL 55/2017 vp). Toisaalta valiokunta on lukusia kertoja korostanut tarvetta suojata jäsenvaltioiden budjettisuvereniteettia ja tarvetta arvioida valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa vaikutuksia eduskunnan budjettivallan rajoittumisen näkökulmasta (esim. PeVL 25/2011 vp, PeVL 28/2013 vp). Lisäksi valiokunta on korostanut, ettei sekundäärioikeudella voida lisätä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia velvoitteita, joita ei olisi hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä (esim PeVL 49/2010 vp). Nyt tehty ehdotus on merkityksellinen useiden valiokunnan aikaisemmin tekemien linjausten näkökulmasta.

Nyt tehty ehdotus on tavoitteiltaan vielä vaatimaton, mutta komissio nimenomaisesti esittää sen olevan jonkinlainen prototyyppi matkalla kohti kattavampia järjestelyjä. Ehdotus nostaa esiin lukuisia oikeudellisia haasteita, joihin löydettävillä ratkaisuilla on merkitystä myös jatkon kannalta. Keskityn arvioinnissani ehdotuksen oikeudellisiin kysymyksiin, ehdotetun vakaustukirahaston rahoitukseen, sen toiminnan maantieteelliseen rajaukseen ja rahaston täytäntöönpanoon liittyviin kysymyksiin. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Ehdotuksen oikeusperusta ja unionin toimivalta

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan oikeusperustan arvioiminen on jossain määrin edellytys ehdotusten arvioimiselle perustuslain näkökulmasta. Jos lainsäädäntöehdotukselle on osoitettavissa selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta perussopimuksista, kysymys ei ole toimivallan siirrosta (PeVL 12/2018 vp) vaan sellaisen toimivallan käytöstä, jonka Suomi on luovuttanut unionille liittymissopimuksen ja perussopimusten myöhemmät muutokset ratifioimalla. Unionin säädösten oikeusperustan määrittäminen on myös EU-tuomioistuimen mukaan perustuslaillinen kysymys, määrittäähän se, onko unionin mahdollista säätää asiasta ja täten mm. toimivallanjaon unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä. Samoin kuin asiassa U 85/218 vp, oikeudellisesti tarkasteltuna nyt tehdyn asetusehdotuksen keskeinen kysymys on se, onko ehdotuksessa laisinkaan kyse koheesiopolitiikasta kuten komissio esittää, vai onko sen keskeisin tavoite ennemmin luonteeltaan talouspoliittinen ja mikäli näin on, ylittääkö se unionille perussopimuksissa annetun toimivallan.

EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ratkaisevaa oikeusperustan valinnassa on säädöksen pääasiallinen tavoite ja sisältö. Jos nyt tehtyä ehdotusta arvioidaan sen tavoitteen ja sisällön kannalta, on sangen selvää, että sen painopiste on EMU:n vakauden edistämisessä talouspolitiikan keinoin. Perussopimuksiin ei sisälly nimenomaista toimivaltaa vakaustukirahaston perustamiseen.

Ehdotusta lukemalla vaikuttaa siltä, että sen pääasiallinen tavoite liittyy unionille perustamissopimuksessa määriteltyyn tavoitteeseen taata Euroopan kestävä kehitys, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus (SEU 3 artikla). Ehdotuksen tavoitteiden yhteys tähän määräykseen on sinänsä niin suora, että olisi vaikea väittää, ettei sen toteuttaminen jossain muodossa voisi kuulua unionin toimivaltaan. Oikeusperustan valinnalla on kuitenkin merkitystä sen kannalta, minkälaisessa muodossa ehdotus on mahdollista toteuttaa, missä päätöksentekomenettelyssä se hyväksytään ja osallistuvatko kaikki jäsenvaltiot säädöksen antamiseen ja sen soveltamiseen.

Tämän SEU 3 artiklassa määrätyn sangen laajan tavoitteen toteuttamiseen perussopimuksissa ei ole nimenomaista oikeusperustaa, eikä EU:lla ole talouspolitiikan alalla sellaista toimivaltaa, jolla nyt ehdotettu järjestely voitaisiin perustaa. Tällöin ratkaistavaksi jää, olisiko se mahdollista toteuttaa joko jonkin toisen nimenomaisen oikeusperustan tai jonkin perussopimusten yleisemmän oikeusperustan (sisämarkkinoiden harmonisoimiseen liittyvän SEUT 114 artikla tai yleisen joustolausekkeen SEUT 352 artikla) nojalla. Näistä SEUT 114 artikla vaikuttaisi mahdottomalta, koska kyse ei ole sisämarkkinoihin liittyvän lainsäädännön lähentämisestä.

Komissio on ratkaissut tämän ehdottamalla oikeusperustaksi koheesiopolitiikkaa koskevaa SEUT 175(3) artiklaa. Koheesiopolitiikan tavoitteista määrätään SEUT 174 artiklassa. Sen mukaan

> *Edistääkseen koko unionin sopusointuista kehitystä unioni kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi.*
>
> *Unioni pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä.*
>
> *Asianomaisista alueista kiinnitetään erityistä huomiota maaseutuun, teollisuuden muutosprosessissa oleviin alueisiin sekä vakavista ja pysyvistä luontoon tai väestöön liittyvistä haitoista kärsiviin alueisiin, kuten pohjoisimpiin alueisiin, joiden väestöntiheys on erittäin alhainen, ja saaristo-, rajaseutu- ja vuoristoalueisiin.*

Komissio perustelee oikeusperustan valintaa sillä, että vakautusjärjestelyllä edistettäisiin jäsenvaltioiden taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Kuten valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, tämä tuskin on ehdotuksen pääasiallinen tavoite. Pääasiallisilta tavoitteiltaan ja sisällöltään nyt tehdyt ehdotukset vaikuttaisivat olevan sangen kaukana koheesiopoliittisten toimien perinteisistä määritelmistä. Linkki talouspolitiikkaan sisältyy kuitenkin SEUT 175(1) artiklaan, jonka mukaan ”[j]äsenvaltiot harjoittavat

talouspolitiikkaansa ja sovittavat sitä yhteen siten, että myös 174 artiklassa tarkoitetut tavoitteet saavutetaan”.[1]

Koheesiopolitiikan tavoitteista on sangen vähän oikeuskäytäntöä, eikä nyt esitettyä oikeusperustaa ole käytetty kuin muutaman kerran. EU-tuomioistuimen mukaan vaikka ”taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistaminen on yksi yhteisön tavoitteista ja muodostaa näin ollen merkittävän tekijän muun muassa taloudellista ja sosiaalista alaa koskevan yhteisön oikeuden tulkinnassa, kyseessä olevat määräykset ovat luonteeltaan ohjelmallisia siten, että taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tavoitteen täytäntöönpanon on oltava yhteisön ja jäsenvaltioiden noudattaman politiikan ja toiminnan tulos”.[2] Julkisasiamies Bot on korostanut, kuinka koheesiopolitiikan

> *Tavoitteen väljä muotoilu mahdollistaa sen, että yhteisön lainsäätäjä voi soveltaa sitä joustavasti ja mukauttaa sitä eri tarkoituksiin halutessaan kehittää yhteisiä toimia. Toiminnan painopisteet siis muuttuvat säännöllisesti jäsenvaltioiden eri alueilla ilmenevien taloudellisten ja sosiaalisten tarpeiden mukaan. Taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden monimuotoisuus ja kyseiselle politiikalle asetettujen tavoitteiden yleisyys tekevät siitä kuitenkin vaikeasti hahmotettavan. Tämän politiikan soveltamisalaa on hankala määrittää, sillä taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus vaikuttaa jokseenkin laajalta ja epämääräiseltä kokonaisuudelta. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei saada ratkaisevaa apua tähän kysymykseen.*[3]

Valtioneuvoston ensisijaisena vaihtoehtona vaikuttaisi kirjelmän mukaan olevan SEUT 352 artiklan käyttäminen. Tätä voidaan pitää sekä oikeudellisesti että poliittisesti kestävimpänä ratkaisuna. Tästä huolimatta todennäköistä on, että jos EU-lainsäätäjä komission esittämään ratkaisuun päätyy ja ratkaisunsa asianmukaisesti perustelee EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevällä tavalla ja siitä on poliittinen yhteisymmärrys, EU-tuomioistuin tuskin ratkaisua kumoaisi. Käytännössä tuomioistuin nojautuu tulkintakäytännössään vahvasti lainsäätäjän tahtoon. Arviointiin vaikuttaisi myös koheesiopolitiikan ja sen tavoitteiden väljä määrittely perussopimuksissa.

Vakautustukirahaston rahoitus

Unionin toimivaltaan ja sen rajoihin liittyy myös kysymys mekanismin rahoituksesta. Komission ehdotukseen liittyy luonnos erilliseksi valtiosopimukseksi, jossa määrättäisiin vakautustukirahaston maksuosuuksien siirtämisestä. Sopimuksessa jäsenvaltiot sitoutuisivat vuosittain täydentämään rahastoa kansallisista budjeteistaan, ohi EU-budjetin hyväksymiseen normaalisesti sovellettavin menettelyin. Valtiosopimuksesta on tarkoitus sopia yksimielisesti siihen osallistuvien jäsenvaltioiden välillä, eikä siinä ole kysymys unionin toimivallan käytöstä. Sopimus rinnastuu kuitenkin Suomessa sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin ja kuuluu täten valtioneuvoston toimivaltaan perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla (kts tästä esim. PeVL 1/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, kuinka EMU:a tulisi ensisijaisesti pyrkiä kehittäään perussopimusten puitteissa (esim. PeVL 28/2013 vp). Tätä lausuntoa tuskin tulee kuitenkaan ymmärtää kehotuksena hyväksyä EU:ssa sääntelyä, joka ylittää EU:lle perussopimuksissa annetun toimivallan. Ehdotettu valtiosopimus on selkeästi jäsenvaltioiden budjettivaltaan vaikuttava järjestely, ja myös komissio lähtee siitä, että määräykset kuuluvat kansalliseen toimivaltaan.

EU:n budjettiin sovellettavista säännöistä on perussopimuksissa selkeät säännöt. Unionin omista varoista päätetään SEUT 311 artiklan mukaan neuvoston yksimielisellä päätöksellä Euroopan parlamentin kuulemisen

---

[1] Myös perussopimuksiin liitetyssä pöytäkirjassa (N: 28) taloudellisesta, sosiaalisesta ja alueellisesta yhteenkuuluvuudesta luodaan linkki koheesiopolitiikan ja SEUT 126 artiklassa tarkoitettujen talouden lähentymisperusteiden toteuttamisen välille.

[2] *Portugal v Council* (C-149/96) EU:C:1999:92, 86 kohta.

[3] Julkisasiamies Botin lausunto asiassa *Parliament v Council* (C-166/07) EU:C:2009:213, 81-82 kohta.

jälkeen. Päätös tulee voimaan kun se on jäsenvaltioissa hyväksytty kunkin oman valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti. Unionin monivuotisesta rahoituskehyksestä päätetään neuvoston yksimielisellä päätöksellä Euroopan parlamentin hyväksynnän jälkeen (SEUT 312 artikla). Nämä ovat ne EU:n rahoittamista koskevat säännöt, jotka Suomi on liittymissopimuksessa ja perussopimusten muutossopimukset ratifioimalla hyväksynyt. Keskeistä niissä on jäsenvaltioiden yksimielisyys unionin toiminnan rahoituksesta. Nyt ehdotettu ratkaisu ulottuisi näiden määräysten ulkopuolelle, sillä tarkoituksena olisi, että osallistuvien jäsenvaltioiden valtiosopimuksen kautta syntyvän kansainvälisen velvoitteen perusteella vakautustukirahastoon maksamat erityiset maksuosuudet liitettäisiin rahaston tarkoituksia varten EU-budjettiin.

Ehdotettu oikeudellinen rakenne on samantapainen, kun pankkien yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa (SRM), jonka perustamisasetukseen liittyy myös valtiosopimus rahoituslaitoksilta kerättävien maksuosuuksien siirtämisestä yhteiseen kriisinratkaisurahastoon. Myös perustuslakivaliokunta piti tätä tarpeellisena järjestelyn budjettineutraliteetin varmistamiseksi ja jäsenvaltioiden finanssi- ja budjettivallan suojaamiseksi (PeVL 28/2013 vp, PeVP 18/2014 vp). Valiokunta linjasi tässä yhteydessä, että ”budjettisuvereniteettia on suojattava mahdollisimman tehokkaasti” (PeVL 28/2013 vp). SRM:llä ja nyt tehdyllä ehdotuksella on kuitenkin yksi keskeinen ero, joka tekee nyt tehdystä ehdotuksesta valtiosäännön arvioimisen kanssa SRM-järjestelyä merkityksellisemmän. Siinä missä SRM:in siirettävät maksuosuudet kerätään yksityiseltä sektorilta ja jäsenvaltion rooli rajoittuu lähinnä niiden välittämiseen, nyt tehdyssä ehdotuksessa siirron kohteena ovat jäsenvaltioiden budjettivaroista kerättävät maksuosuudet. SRM:n kohdalla perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti linjannut, ettei jäsenvaltiota voida valiokunnan käsityksen mukaan SEUT:n (tällöin SEUT 114 artikla) nojalla velvoittaa suoraan tai epäsuorasti osallistumaan rahaston rahoittamiseen (PeVL 28/2013 vp).

Tästä syystä valtioneuvoston kirjelmässä esitetyt huolet ovat erittäin perusteltuja. On selvää, ettei määräenemmistöllä annettavassa EU-asetuksessa voida päättää siitä, että jäsenvaltioiden on ratifioitava kansalliseen toimivaltaansa kuuluva, erillisiä budjettivelvoitteita sisältävä valtiosopimus. Epäilemättä tällaista velvollisuutta tai vähintään poliittista odotusta tullaan kuitenkin perustelemaan mm. jäsenvaltioita myös kansallisen toimivallan aloilla sitovalla lojaalin yhteistyön periaatteella (SEU 4(3) artikla). Tällainen epäsuorakin oletus voi olla merkityksellinen budjettisuvereniteetin arvioinnin kannalta. Komission ehdotuksessa ei oteta kantaa siihen, mitä tapahtuu, jos joku jäsenvaltio päättää olla ratifioimatta valtiosopimusta, jolle EU-asetuksen mukaisen järjestelyn rahoitus osin nojautuu. Voiko tällainen valtio kuitenkin saada järjestelystä tukea?

Jos EU tarvitsee ehdotetun kaltaista vakautustukirahastoa, se tulisi EU-järjestelynä nähdäkseni rahoittaa EU-budjetista normaalien budjettimenettelyjen puitteissa. Poliittisesti tämä lienee kuitenkin mahdotonta: kun osallistumista järjestelyyn ollaan rajaamassa (kts alla), syntyy samanaikainen tarve rajata myös osallistumisen kustannuksia. Painetta tähän synnyttää myös se, että kun EU-budjettia joka tapauksessa käytettäisiin lainanoton takauksena, sen kautta syntyy joka tapauksessa kaikki EU:n jäsenvaltiot kattava yhteisvastuu, osallistuivat nämä sitten järjestelyyn tai eivät.

Vakautusjärjestelyn hallinnointia koskevat ratkaisut

Komission ehdotus nojautuu vahvasti ehdollisuuden periaatteelle. Tukikelpoisuuden perusteena on muun muassa, että tukea hakevan jäsenvaltion ei ole kahden edellisen vuoden aikana katsottu rikkoneen unionin talouspolitiikan sääntöjä. Huomioiden sen, kuinka väljiä ja tulkinnallisia kyseiset säännöt ovat, ja että niiden rikkominen on ennemmin sääntö kuin poikkeus, tällainen ehto on käytännössä täysin harkinnanvarainen. Ehdollisuudella on ehdotuksessa oma itsearvonsa, joka liittyy (jälleen) uusien kannusteiden luomiseen unionin taholta annettavan talouspoliittisen ohjauksen noudattamiseen, eikä sillä vaikuttaisi olevan juurikaan yhteyttä itse ehdotettuun järjestelyyn. Vaikka ehdollisuudella voi olla tiettyä poliittista merkitystä moraalikadon vastustamisessa, sen käytännön hyödyt eivät ole järin suuret. Samalla sen toteuttaminen herättää jälleen kysymyksiä unionin talouspoliittisen toimivallan ulottuvuudesta. Valiokunta on jo

aikaisemmin ilmaissut huolensa siitä, kuinka EU:n lainsäädäntö ja päätöksenteko kaventavat kansallisen finanssipolitiikan alaa ja etäännyttävät päätöksentekoa kansallisista parlamenteista (PeVL 12/2018 vp). Nämä huolet ovat aiheellisia myös nyt tehtyä ehdotusta tarkastellessa.

Järjestelyn hallinnointi olisi lähtökohtaisesti yksin komission käsissä. Tähän liittyen komissio ehdottaa itselleen myös valtuutusta antaa SEUT 290 artiklan mukaisia delegoituja säädöksiä vakautustukirahaston yksityiskohtaisista säännöistä ja rahaston yleisen sijoitusstrategian vahvistamiseksi. Huomioiden, että delegoitu lainsäädäntövalta on EU:n lainsäätäjän näkökulmasta käytännössä menetettyä valtaa, jonka kontrolloiminen on lähinnä teoreettinen vaihtoehto, olisi hyödyllistä pohtia, ovatko nämä säännöt käytännössä sellaisia, joiden sisällöstä komissio voi päättää yksin. Myös SRM-asetuksessa vastaavista säännöistä päätetään delegoidulla säädöksellä, mutta sijoitusstrategian sisältöä on määritelty sangen pitkälle jo itse asetuksessa.[4] Asetuksissa on myös selkeä institutionaalinen ero: SRM-asetuksessa keskeisin toimija on komissiosta erillinen kriisinratkaisuneuvosto, joka on unionin virasto. Täten toisin kuin nyt tehdyssä ehdotuksessa, SRM-asetuksessa kysymys ei ole vallan kasautumisesta yksin komissiolle. Myös tästä syystä ehdotetun delegoinnin tarpeellisuutta ja rajoja olisi tarpeen harkita huolellisesti.

Vakautustukirahaston osallistujat

Komission ehdotuksessa investointien vakausjärjestelyyn osallistuminen rajattaisiin euroalueen maihin ja ERM II-maihin. Kuten valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, rajaus on poikkeuksellinen etenkin huomioiden väitteen ehdotuksen kohdistumisesta koheesiopolitiikan alaan. Koheesiopolitiikka rahoitetaan unionin budjetista, ja siinä perinteisesti etusijalle on asetettu ne maat ja alueet, joiden kehitys on jäljessä perustuen useimmiten asukasta kohden laskettuun bruttokansantuloon (BKTL).[5]

EU:n perussopimusten mukaan on selvää, että jos tavoitteena on perussopimuksiin nojautuva, mutta vain osan jäsenvaltioista kattava järjestely sellaisilla politiikanaloilla, joilla jäsenvaltioilla ei ole erityisjärjestelyjä (oikeus- ja sisäasiat, talous- ja rahaliitto), ensisijainen väline sen toteuttamiseen on SEU 20 artiklan mukainen tiiviimpi yhteistyö. Tiiviimpään yhteistyöhön osallistuminen ei ole SEU 20 artiklan mukaan pakollista, ja se on avointa kaikille EU:n jäsenvaltioille. Huomioiden nyt tehdyn ehdotuksen poliittiset tavoitteet, tämä perussopimusten mukainen malli on mahdoton huomioiden, että on jäsenvaltioita joiden on ”pakko” osallistua (euroalueen maat) ja valtioita jotka eivät ”saa” osallistua järjestelyyn (euroalueen ulkopuoliset maat).

Huomioiden sen, ettei järjestelylle ole osoitettavissa toimivaltaperustetta sopimusten EMU-osan määräyksistä, tämä ongelma koskee kaikkia ehdotettuja oikeusperustoja (koheesio tai joustolauseke SEUT 352 artikla), jotka soveltuvat kaikkiin jäsenvaltioihin. Vastaava ongelma sisältyy myös unionin pankkiunioniin, joka on pääosin rakennettu EU:n sisämarkkinatoimivallalle (SEUT 114 artikla). Siihen osallistuminen on käytännössä sekundäärilainsäädännön avulla rajattu eurovaltioihin, vaikka toimista on päätetty kaikkien EU-valtioiden kesken.[6] Pankkiunioniin liittyviä rajauksia ei ole riitautettu EU-tuomioistuimessa.

---

[4] SRM-asetuksen 73(3) artikla: ”Kriisinratkaisuneuvosto noudattaa varovaista ja turvallista sijoitusstrategiaa, josta säädetään tämän artiklan 4 kohdan nojalla hyväksyttävissä delegoiduissa säädöksissä, ja sijoittaa kriisinratkaisurahaston hallussa olevat määrät jäsenvaltioiden tai hallitustenvälisten järjestöjen sitoumuksiin tai erittäin likvideihin omaisuuseriin, joiden luottokelpoisuus on erittäin hyvä, ottaen huomioon asetuksen (EU) N:o 575/2013 460 artiklassa tarkoitetun delegoidun säädöksen ja muut kyseisen asetuksen asiaankuuluvat säännökset. Sijoitusten on oltava alakohtaisesti, maantieteellisesti ja suhteellisesti riittävän hajautettuja. Kyseisten sijoitusten tuoton on koiduttava kriisinratkaisurahaston hyväksi.”

[5] Kts näistä esim. ’Aluekehitys ja koheesiopolitiikka vuoden 2020 jälkeen: uusi kehys lyhyesti’, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-new-framework-glance_fi.pdf

[6] Täten myös SRM-asetus on SEUT 114 artiklan nojalla kaikkia jäsenvaltioita koskeva, mutta käytännössä sen 4(1) artiklan mukaan ”Asetuksen (EU) N:o 1024/2013 2 artiklassa tarkoitettujen osallistuvien jäsenvaltioiden katsotaan olevan osallistuvia jäsenvaltioita tätä asetusta sovellettaessa”. Jälkimmäisessä asetuksessa osallistuvat jäsenvaltiot on

SEU 4(2) artiklassa vahvistetaan jäsenvaltioiden välinen tasa-arvo. Keskeinen kysymys järjestelyn kohdalla onkin se, sopiiko se kaikille jäsenvaltioille ja toimielimille. EU-tuomioistuimen mukaan ”yhdenvertaisen kohtelun periaate tai syrjintäkiellon periaate edellyttävät, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavoin eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavoin, ellei tuollainen kohtelu ole objektiivisesti perusteltua”.[7] Mahdollista on, että joku jäsenvaltioista kokee järjestelyn SEU 4(2) artiklan mukaisen jäsenvaltioiden tasa-arvon vastaiseksi. Tällöin EU-tuomioistuimen ratkaistavaksi viime kädessä jää, olisiko rajaus objektiivisesti perusteltu. Poliittisesti hankala se joka tapauksessa on, ja edellyttää oikeudellisesti luovien ratkaisujen soveltamista.

määritelty niin, että sillä tarkoitetaan ’jäsenvaltiota, jonka rahayksikkö on euro, tai jäsenvaltiota, jonka rahayksikkö ei ole euro ja joka toimii tiiviissä yhteistyössä EKP:n kanssa’.

[7] See e.g. *Spain v. Commission* (C-304/01) EU:C:2004:495, 31 kohta.