HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 19.10.2022

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

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt lausuntoa komission 22.6.2002 ehdottaman uuden ennallistamisasetuksen (COM(2022) 304) käsittelyyn liittyvistä toissijaisuusperiaatetta ja sen soveltamista koskevista näkökohdista. Valtioneuvosto antoi asiassa eduskunnalle U-kirjeen 22.9.2022 (U 76/2022 vp). Keskityn lausunnossani ainoastaan toissijaisuusperiaatetta ja sen soveltamista koskeviin näkökohtiin ja totean kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä EU:n toissijaisuusperiaatteesta ja sen soveltamisesta

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 kokonaisäänimäärästä, 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 lainsäätämisjärjestystä, 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,[1] mistä syystä nyt käsittelyssä olevan ehdotuksen toissijaisuushuomautusten määräaika päättyi kuukautta ”normaalia” myöhemmin, 23.9.2022. Kiireellisissä asioissa kahdeksan viikon määräaikaa 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.[2] Innottomuus menettelyn käyttöön liittynee käytännössä siihen, että sen vaikutukset ovat jääneet niukoiksi, ja menettely on johtanut ainoastaan ”keltaiseen korttiin” ja ainoastaan kolmesti. 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 syyttäjäviraston perustamista koskeva ehdotus (COM(2013) 534) final pysyi tarkastelun jälkeen voimassa, samoin ehdotus lähetettyjä työntekijöitä koskevaksi direktiiviksi (COM(2016) 128 final).

Huomattavaa on, että esimerkiksi Ruotsin valtiopäivät tekee huomautuksen sangen usein. Se oli vuoteen 2021 mennessä tehnyt huomautuksen 76 kertaa, eli noin kahdeksaan prosenttiin komission ehdotuksia.[3] Tämä on merkittävä määrä huomioiden sen, että ehdotusten kokonaismäärään lasketaan myös kaikki ne ehdotukset, joilla muokataan olemassa olevaa lainsäädäntöä, joskus hyvinkin vähän.

Periaatteen valvomiseen liittyvät menettelyt Suomessa

Toissijaisuusvalvonnassa on kyse EU:n jäsenvaltioiden parlamenttien suoraan perussopimuksiin ankkuroituvasta mahdollisuudesta kyseenalaistaa tietyin edellytyksin EU:n säädösehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuus. Suomessa menettely täydentää

[1] KOMISSION TIEDONANTO. Toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistaminen EU:n päätöksenteossa, COM(2018) 703 final.

[2] Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta ja suhteista kansallisiin parlamentteihin annettu komission vuosikertomus vuodelta 2020 COM(2021) 417 final.

[3] Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen. Konstitutionsutskottets betänkande 2021/22:KU5.

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 toissijaisuusperiaate 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 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.*

Eduskunta on tehnyt toissijaisuutta koskevat perustellut lausunnot kolme kertaa,[4] eli esimerkiksi Ruotsiin verrattuna mahdollisuutta on käytetty niukasti. Suuri valiokunta on kuitenkin aikaisemmassa lausunnossaan SuVL 12/2010 vp tuonut esiin, että ”muiden kansallisten parlamenttien viimeaikainen aktiivisuus voi antaa toissijaisuusvalvonnalle arvioitua merkityksellisemmän roolin EU-toimien valmistelussa. Valtioneuvostolla ja eduskunnalla on oltava valmius reagoida tällaiseen kehitykseen. On selvää, ettei eduskunnan tekemää toissijaisuusmuistutusta voida enää jatkossa pitää puhtaasti teoreettisena mahdollisuutena.” Samassa lausunnossa valiokunta toteaa edelleen, 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*

[4] 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 yhdennetyn käytön ja hoidon puitteista.

kysymyksiin, joita on käsiteltävä U- ja E-kirjelmissä. 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 nähden. 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 kohdistuukin, 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-valmistelijoille”.[5]

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaan liittyvä menettely korostaa EU:n lainsäädäntöasioiden eduskuntakäsittelyn oikea-aikaisuutta. Suomen EU-asioiden käsittelyjärjestelmän mukaisena on pidetty sitä, eduskunta valmistelee (jo resursseihin liittyvistä syistä) mahdolliset kannanottonsa toissijaisuusasioissa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.[6] 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).[7] 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.

---

[5] 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 .

[6] SuVL 12/2010 vp ja SuVL 1/2008 vp.

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

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.

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 lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäväksi Euroopan unionin säädökseksi toissijaisuusperiaatteen mukainen. Maakuntapäivien kanta on saatettava Euroopan unionin toimielinten tietoon.*

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 useimmiten valtioneuvostossa tehtyyn valmistelutyöhön.

Periaatteen arvioimista nyt esillä olevassa asiassa

Selvää on, että valtioneuvosto on tuonut ennallistamisasetusta koskevan U-kirjelmän eduskunnan käsiteltäväksi aivan liian myöhään. Tätä arviota korostaa myös se, että EU-toimielinten kesälomakaudesta johtuen määräaika huomautusten tekemiselle on ollut poikkeuksellisen pitkä. Huomioiden valtioneuvoston yllä kuvatun oman ohjeistuksen on myls selvää, että kirjelmän tekemistä olisi tullut kiirehtiä etenkin huomioiden, että valtioneuvosto on jo omassa arvioinnissaan havainnut ongelmia toissijaisuusperiaatteen toteutumisen kanssa. Kannassaan 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 säännösehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta ehdotuksen koko käsittelyn ajan.*

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

EU-tuomioistuin on arvioinut toissijaisuusperiaatteen toteutumista Viron nostamassa direktiiviä 2013/34/EU koskeneessa kanteessa,[8] 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 lainsäätäjä 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 lainsäätäjä 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 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).*

[8] Asia C-508/13,Viron tasavalta v Euroopan parlamentti ja neuvosto.

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. Nyt käsittelyssä olevalla asetusehdotuksella on useita eri tavoitteita, sillä sen avulla

> *”vahvistetaan säännöt, joilla edistetään*
>
> *a) luonnon monimuotoisuuden ja häiriönsietokyvyn jatkuvaa, pitkäaikaista ja kestävää elpymistä unionin maa- ja merialueilla ekosysteemien ennallistamisen avulla;*
>
> *b) ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmastonmuutokseen 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.”*

Tavoitteiden muotoilun huomioiden on hyvin vaikea todistaa, etteivät ne kuuluisi unionin toimivaltaan tai että ne olisivat helpommin jäsenvaltioiden tasolla saavutettavissa (etenkin b) ja c) -kohdat). Tällöin ”ratkaistavalla ongelmalla” on ”rajatylittävä ulottuvuus, johon ei luonnollisesti voida puuttua tehokkaasti kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla”. [9]

Toisaalla kirjelmässä esitetään huolia, jotka liittyvät yhtäältä ehdotuksen yhdenmukaisuuteen suhteellisuusperiaatteen kanssa, toisaalta siihen, mahtuuko ehdotus kokonaisuutena unionin toimivaltaan. Myös näillä seikoilla on merkitystä oikeudellisen arvioinnin kannalta. Valtioneuvosto kiinnittää ”eräiltä kohdin huomiota suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen” ja viittaa siihen, kuinka ”ehdotuksen täsmällisiä hyötyjä suhteessa kustannuksiin ei myöskään voida luotettavasti arvioida”. Lisäksi valtioneuvosto jatkaa keskusteluaan[10] siitä, ettei EU:n perussopimuksissa ole nimenomaista oikeusperustaa EU:n yhteiselle metsäpolitiikalle toteamalla, että ”Valtioneuvoston EU-selonteon mukaisesti metsäpolitiikan tulee olla jatkossakin EU:ssa kansallisen päätäntävallan 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*

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

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

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. Itse en pidä valtioneuvoston keskustelua EU:n toimivallasta metsäalalla kovinkaan hyödyllisenä tai EU-oikeuden näkökulmasta uskottavana argumentointina. 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*”.[11] 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.

Valtioneuvoston muistiossa arviointi liikkuu nyt ehdotetun säädöksen ja kansallisten vapaaehtoisesti toteutettavien toimien välillä. Ehdotuksen oikeusperusta on SEUT 192 artiklan 1 kohta, joka luo unionille laajan toimivallan ympäristöpoliittisten toimien toteuttamiseen. 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). 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. Jäsenvaltioiden vapaaehtoisiin toimiin viittaaminen kuitenkin luo käsityksen siitä, että valtioneuvosto tiedostaa toimivallan alalla kuuluvan siinä määrin unionille, ettei ehdotuksessa katettuja kysymyksiä enää voi jäsenvaltion tasolla säädellä.

Tätä argumentointia hyödyllisempää olisi rakentaa Suomen kanta oikeudellisille elementeille, jotka rakentuvat EU-tuomioistuimen oikeuskäytännölle. Pöytäkirja n:o 2 korostaa myös suhteellisuusperiaatteen merkitystä EU:n lainsäädäntötyössä. Suhteellisuusperiaatteen noudattamisen osalta EU-tuomioistuin on antanut EU-lainsäätäjälle laajan harkintavallan aloilla, joilla sen toiminnalta edellytetään sekä poliittisten että taloudellisten tai sosiaalisten

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

valintojen tekemistä ja joilla sen on suoritettava monitahoisia arviointeja. Kyseisillä aloilla toteutettu toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, 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 lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviksi toimiksi on otettava huomioon, että* ***taloudellisille toimijoille aiheutuvan rasituksen olisi pysyttävä mahdollisimman pienenä ja sen olisi oltava suhteutettu saavutettavaan tavoitteeseen****.*[14]

Oikeuskäytännön mukainen argumentointi olisi oikeudellisesti uskottavampaa kuin unionin toimivallan kategorinen kiistäminen metsien käyttöön liittyvissä asioissa.

Johtopäätökset

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. 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. Ohjeistus yhteistoiminnasta tähtää kuitenkin Suomen vaikuttamisen linjakkuuden varmistamiseen, ja mahdollisuutta toissijaisuushuomautuksen tekemiseen on pidetty osana Suomen vaikuttamismahdollisuuksia.

Ilmastonmuutoksen pysäyttäminen on kaikkien EU:n jäsenvaltioiden yhteinen etu. Huomioiden metsien merkityksen ilmastotyössä on selvää, että metsiin liittyviä

[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.

säädöshankkeita tehdään EU:ssa jatkossakin paljon. Selvää on myös, että metsien käyttöön liittyvät säädöshankkeet koskettavat Suomea metsäisenä maana erityisen paljon.

Suomen vaikutusmahdollisuuksien kannalta tärkeää on, että valtioneuvoston käyttämä argumentointi on sekä poliittisesti että oikeudellisesti uskottavaa, sillä argumentti joka ei ole oikeudellisesti uskottava on harvoin sitä myöskään poliittisesti huomioiden sen, kuinka toimivaltakysymykset EU:ssa useimmiten ratkaistaan osana poliittista päätöksentekoa.[15] Kansallisen metsätoimivallan absoluuttinen puolustaminen ei nähdäkseni ole argumentti, jolla Suomen kansallista etua voidaan poliittisesti ja oikeudellisesti puolustaa kestävällä tavalla. Kun asia on Suomelle tärkeä, tulisi ennemmin pyrkiä argumentointiin, jolla on oikeudellista uskottavuutta myös huomioiden EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön ja siinä hyväksytyt perusteet.

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