OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja
Erityisasiantuntija Anna Pohjalainen

Lausunto

21.11.2023

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä U 70/2023 vp eduskunnalle ehdotuksesta EU:n, Euratomin ja jäsenvaltioiden keskinäiseksi energiaperuskirjasta tehtyä sopimusta koskevaksi tulkintasopimukseksi

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä (U 70/2023 vp) eduskunnalle ehdotuksesta EU:n, Euratomin ja jäsenvaltioiden keskinäiseksi energiaperuskirjasta tehtyä sopimusta koskevaksi tulkintasopimukseksi. Oikeusministeriölle on varattu mahdollisuus kommenttien esittämiseen U-kirjelmää laadittaessa ja nämä kommentit on otettu perusmuistiossa huomioon. Ehdotettu tulkintasopimus olisi luonteeltaan EU:n sisäinen kansainvälinen sopimus, joka ei koske kolmansia maita tai kansainvälisiä järjestöjä. Sen osapuolia olisivat EU ja sen jäsenvaltiot sekä Euratom. Tässä lausunnossa keskitytään käsittelemään kirjelmässä esiin nostettuja kysymyksiä ehdotetun tulkintasopimuksen hyväksymisestä EU:n puolesta. Kysymyksiä liittyy erityisesti EU-oikeuden mukaiseen oikeusperustaan, säädöstyyppiin ja päätöksentekomenettelyyn. Tässä lausunnossa esitetyt näkemykset ovat alustavia, sillä komissio ei lausunnon laatimishetkellä ole vielä antanut tulkintasopimuksen hyväksymistä koskevaa säädösehdotusta.

Oikeusperusta ehdotetun tulkintasopimuksen hyväksymiselle ja säädöstyyppi

Komissio pitää tarpeellisena, että EU tulee ehdotetun tulkintasopimuksen osapuoleksi ja että tulkintasopimuksesta tehdään osapuolia sitova. Tulkintasopimuksen sitova hyväksyminen EU:n puolesta edellyttää, että hyväksymiselle on osoitettavissa oikeusperusta EU:n perussopimuksissa. Oikeusperusta tulee aina valita tapauskohtaisen harkinnan perusteella. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti säädöksen tarkoitus ja sisältö.

Komissio on ilmoittanut esittävänsä tulkintasopimuksen hyväksymisen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 194 artiklaa. Kyse on energiapolitiikka-artiklasta. SEUT 194 artiklan 1 kohdan mukaan unionin energiapolitiikalla pyritään sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan yhteydessä sekä ympäristön säilyttämistä ja sen tilan parantamista koskeva vaatimus huomioon ottaen muun muassa varmistamaan energiamarkkinoiden toimivuus sekä edistämään energiatehokkuutta ja energiansäästöä sekä uusiin ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämistä. Päätöksentekomenettelystä määrätään artiklan 2 kohdassa. Sen mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä.

SEUT 194 artikla jättää avoimeksi sen nojalla hyväksyttävien toimenpiteiden muodon, eli kyseisen artiklan nojalla voidaan hyväksyä niin asetuksia, direktiivejä kuin päätöksiä. Toistaiseksi on epävarmaa, mitä säädöstyyppiä komissio aikoo esittää tulkintasopimuksen hyväksymiseksi. Käytännössä todennäköisin vaihtoehto lienee päätös, jolla komissio valtuutetaan allekirjoittamaan tulkintasopimus EU:n puolesta.

Kuten U-kirjelmässä todetaan, ehdotetun tulkintasopimuksen tavoitteeksi voidaan lukea energian sisämarkkinoiden toimintaympäristön yhtenäisyys. Tällä perusteella SEUT 194 artikla vaikuttaa asianmukaiselta oikeusperustalta. Oikeusministeriö huomauttaa kuitenkin, että oikeusperustaan ja säädöstyyppiin voidaan muodostaa lopullinen kanta vasta, kun komissio on antanut tulkintasopimuksen hyväksymistä koskevan säädösehdotuksen. Tämä sen vuoksi, että vasta siinä vaiheessa on mahdollista arvioida ehdotuksen sisältöä ja tarkoitusta suhteessa oikeusperustaan.

Ehdotetun tulkintasopimuksen hyväksymisessä noudatettava menettely

Koska ehdotettu tulkintasopimus olisi luonteeltaan EU:n sisäinen kansainvälinen sopimus, joka ei koske kolmansia maita tai kansainvälisiä järjestöjä, ei tulkintasopimusta komission arvion mukaan voida hyväksyä SEUT 218 artiklassa määrätyssä menettelyssä. Yleensä EU:n kansainväliset sopimukset hyväksytään sekä aineellisen oikeusperustan että kansainvälisten sopimusten hyväksymisessä noudatettavaa menettelyä koskevan SEUT 218 artiklan nojalla. SEUT 218 artiklaa sovelletaan kuitenkin sen 1 kohdan sanamuodon mukaan vain sellaisiin sopimuksiin, jotka neuvotellaan unionin ja kolmansien maiden tai kansainvälisten järjestöjen välillä.

Tästä seuraa, että tulkintasopimuksen hyväksymisessä EU:n puolesta tulisi noudattaa aineellisessa oikeusperustassa, siis SEUT 194 artiklassa, määrättyä menettelyä. SEUT 194 artiklaan perustuvat toimenpiteet hyväksytään kyseisen artiklan 2 kohdan mukaisesti tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Komissio on todennut, että tulkintasopimuksen hyväksymisessä noudatettava menettely ei saisi kuitenkaan muodostaa ennakkotapausta kansainvälisten sopimusten hyväksymiselle lainsäädäntömenettelyssä.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että tulkintasopimuksen hyväksymisessä noudatettava menettely on EU:n perussopimusten mukainen. Jos tulkintasopimuksen hyväksymisen oikeusperustana käytetään SEUT 194 artiklaa, on tavallinen lainsäätämisjärjestys perussopimusten mukaan noudatettava menettely. Oikeusministeriö katsoo komission tavoin, että mikäli tulkintasopimus hyväksytään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, ei tämä saisi muodostaa ennakkotapausta EU:n kansainvälisten sopimusten hyväksymisessä noudatettavan menettelyn suhteen.