HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Helsinki 5.3. 2024

Asia: **U 78/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle yhteisen kumppanuussopimuksen rahastojen ja Euroopan globalisaatiorahaston sääntelystä sekä koheesiopolitiikan uudistamisesta ohjelmakaudelle 2021–2027 annetuista komission ehdotuksista**

Eduskunnan hallintovaliokunnalle 7.3.2024

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston U-jatkokirjelmästä, joka koskee komission 12.12.2023 hyväksymää muutettua asetusehdotusta (COM(2023) 790 final). Ehdotus korvaa komission vuonna 2018 antaman asetusehdotuksen rajanylisten oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamismekanismista.

Vuonna 2018 tehdyssä alkuperäisessä asetusehdotuksessa oli useita oikeudellisia ongelmia, joista neuvoston oikeuspalvelu on antanut lausunnon 6009/20.[1] Olen tutustunut kyseiseen lausuntoon ja pidän siinä esitettyä pääosin perusteltuna. Valtioneuvoston kirjelmässä eritellään myös erinäisiä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia, joiden arvioiminen eduskunnassa kuuluu perustusvaliokunnan tehtäväkenttään. Keskityn lausunnossani erityisesti kahteen valtioneuvoston kirjelmässään käsittelemään kysymykseen, joista yksi liittyy unionin toimivallan laajuuteen ehdotuksen alalla ja toinen jäsenvaltioiden mahdollisuuteen ylläpitää kahdenvälisiä järjestelyjä keskenään tai kolmansien valtioiden kanssa tilanteessa, jossa EU-oikeuteen sisältyisi samaa asiaa koskevaa sääntelyä. Valtioneuvosto pitää komission ehdottamia muutoksia alkuperäiseen asetusehdotukseen oikeasuuntaisina, mutta katsoo, että tulisi yhä pyrkiä ensisijaisesti EU-menettelyjen käyttöönoton varauksettomaan vapaaehtoisuuteen sellaisille jäsenmaille, joilla on jo rajaesteiden ratkaisemiseksi luotuja valtiosopimukseen pohjautuvia menettelyjä naapurivaltioiden kanssa. Se katsoo, että tällaisten jäsenvaltioiden valtiosopimusten

[1] Lausunto on saatavilla neuvoston asiakirjarekisterin kautta, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6009-2020-INIT/en/pdf .

mukaisten kansalliseen lainsäädäntöön perustuvien rajaesteiden ratkaisukäytäntöjä tulisi voida kehittää ”sisäisten ja unionin ulkoisten rajanaapureiden” kanssa myös tulevaisuudessa.

Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Ehdotuksen oikeusperustasta ja unionin toimivallasta

Valtioneuvosto kuvaa kirjelmässään, että Euroopan unionin raja-alueilla on kehitystä haittaavia esteitä, jotka vaikeuttavat rajaseutualueiden mahdollisuuksien täysimääristä hyödyntämistä. Ne koskevat esimerkiksi terveyspalveluja, työlainsäädäntöä ja yritystoiminnan kehittämistä. Komission asetusehdotuksen 1 artiklan mukaan

> *1.Tässä asetuksessa vahvistetaan menettely, jolla helpotetaan sellaisten rajat ylittävien esteiden poistamista, jotka haittaavat jonkin sellaisen infrastruktuurikohteen perustamista ja toimintaa, jota tarvitaan rajat ylittävään julkiseen tai yksityiseen toimintaan, tai tietyllä raja-alueella tarjottavan rajat ylittävän julkisen palvelun perustamista ja toimintaa, edellyttäen, että menettely edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta raja-alueella, jäljempänä 'rajat ylittävien ratkaisujen helpottamiseen tarkoitettu väline'.*
> *2.Tässä asetuksessa vahvistetaan myös seuraavia koskevat säännöt:*
> *a)rajat ylittävien koordinointipisteiden rakenne ja tehtävät jäsenvaltioissa;*
> *b)komission koordinointitehtävät.*

Valtioneuvoston mukaan kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen eroista johtuvien rajaesteiden poisto on toistaiseksi kuulunut kansalliseen kompetenssiin siltä osin kuin asiaan ei liity EU-oikeuden rikkomista, koska unionin lainsäätäjä ei ole käyttänyt toimivaltaansa tällä jaetun toimivallan alalla.

Tarkkaan ja nimenomaisesti määriteltyä oikeusperustaa nyt tehdyn ehdotuksen hyväksymiseen ei EU:n perussopimuksista löydy. Komissio on ehdottanut oikeusperustaksi SEUT 175 artiklan 3 kohtaa, ja perustelee, että siinä

> *määrätään, että perussopimuksessa tarkoitetun taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevan tavoitteen toteuttamiseksi voidaan päättää mainitun artiklan ensimmäisessä kohdassa lueteltujen rahastojen ulkopuolisista erityistoimista. Koko Euroopan unionin sopusointuisen kehityksen sekä taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lisäämiseksi tarvitaan tiiviimpää alueellista yhteistyötä. Tätä varten on aiheellista toteuttaa toimenpiteitä, joilla parannetaan raja-alueiden välisen yhteistyön täytäntöönpanoedellytyksiä, joihin on kiinnitettävä erityistä huomiota perussopimuksen 174 artiklan 3 kohdan mukaisesti.*

SEUT 174 artiklan mukaan ”unioni kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi”, ja kiinnittää 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". Artiklassa ei nimenomaisesti mainita rajatylittäviä toimia, mutta sen sanamuoto on sangen väljä. Koheesiopolitiikka kuuluu unionin ja sen jäsenvaltioiden väliseen jaettuun toimivaltaan, ja "unioni ja jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä kyseisellä alalla. Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa. Jäsenvaltiot käyttävät jälleen toimivaltaansa siltä osin kuin unioni on päättänyt lakata käyttämästä omaansa" (SEUT 2 artiklan 2 kohta).

Valtioneuvosto suhtautuu valittuun oikeusperustaan myönteisesti. Se huomauttaa, että artikla on toissijainen suhteessa muihin perussopimusten oikeusperustoihin ja unionin muilla politiikanaloilla päätettyihin toimenpiteisiin, koska ne erityistoimet, joita unionin lainsäätäjä voi toteuttaa rahastojen ulkopuolella koheesiotavoitteiden saavuttamiseksi, eivät saa rajoittaa "unionin muussa politiikassa päätettyjen toimenpiteiden soveltamista". Koheesiotavoitteiden vuoksi ei voida muuttaa tai rajoittaa unionin muun politiikan nojalla hyväksyttyjen oikeudellisten välineiden soveltamisalaa tai poiketa siitä, eikä niiden ensisijaisena tavoitteena voi olla sellaisten asioiden sääntely, jotka kuuluvat perussopimuksen muiden oikeusperustojen soveltamisalaan. Nämä rajoitteet on valtioneuvoston mukaan huomioitu komission muutetun ehdotuksen 2 artiklan 2 kohdassa (kts tästä myös alla).

Valtioneuvosto mainitsee sen ainoan oikeustapauksen, jossa SEUT 175(3) artiklan rajoja on EUTIssa tulkittu ja siteeraa, että koheesiopolitiikkaa toteutetaan käyttämällä "lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvia [toimia], joiden sisältö ei ylitä taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen pyrkivän [unionin] politiikan soveltamisalaa".[2] Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus parantaa rajat ylittävän toiminnan edellytyksiä jäsenvaltioiden raja-alueilla, joihin koheesiopolitiikan toimissa tulee erityisesti kiinnittää huomiota ja pitää komission lainsäädäntöehdotuksen oikeusperustaa riittävänä.

Yleisenä huomiona olisi kuitenkin tärkeä huomata, että nyt tehty ehdotus poikkeaa koheesiopolitiikan tavanomaisesta sääntelystä, joka yleensä on perustunut erilaisten jäsenvaltioiden hankkeiden rahalliseen tukemiseen, eikä lainsäädännön sisällölliseen harmonisoimiseen tai yhdenmukaisten menettelyjen luomiseen.[3] Nyt esitettyä SEUT 175 artiklan 3 kohtaa on käytetty viime vuosiin asti hyvin harvoin.[4] Käytännössä se on kuitenkin saanut EU:n viimevuotisessa kehityksessä ratkaisevan merkityksen toimiessaan EU:n elpymisvälineen ainoana oikeusperustana.[5] Käytännössä EU jakaa sen nojalla satojen miljardien avustukset jäsenvaltioille, jotka käyttävät rahoitusta pääasiassa kansalliseen toimivaltaan kuuluvien hankkeiden toteuttamiseen esimerkiksi koulutuksen,

[2] *Euroopan parlamentti v. neuvosto,* Irlannin kansainvälinen rahasto (IFI), C-166/07, EU:C:2009:499, 46 kohta.

[3] Koheesiopolitiikan nojalla on kuitenkin aikaisemmin säädetty eurooppalainen alueellisen yhteistyön yhtymistä, joiden tavoittena on edistää "jäsentensä välistä rajat ylittävää yhteistyötä, valtioiden välistä yhteistyötä ja/tai alueiden välistä yhteistyötä, jäljempänä 'alueellinen yhteistyö', yksinomaisena tavoitteenaan taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistaminen". EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EY) N:o 1082/2006, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2006, eurooppalaisesta alueellisen yhteistyön yhtymästä (EAYY).

[4] Kts tästä Päivi Leino-Sandberg & Peter Lindseth (2024), *Crisis, Reinterpretation, and the Rule of Law: Repurposing 'Cohesion' as a General EU Spending Power*. (Helsinki Legal Studies Working Paper; No. 84). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4738818 .

[5] Päivi Leino-Sandberg& Peter Lindseth (2023). How Cohesion Became the EU's Vehicle for Economic Policy. Tracing the Hidden History of Article 175(3) TFEU. *Verfassungsblog*, https://doi.org/10.17176/20230814-104247-0 .

terveydenhuollon, rakennuskannan perusparannusten ja digitaalisen hallinnon kehittämisen aloilla.[6] Voidaankin perustellusti sanoa, että viime vuosien käytäntö on hämärtänyt rajoja unionin ja kansallisen toimivallan välillä, ja jatkossa on yhä vaikeampi väittää, ettei jokin toimi kuulu koheesiopolitiikan alaan.[7] Käytännössä se tapa jolla toimivaltaa nyt esitetyssä säädöksessä käytetään laajentaa myös unionin toimintatapoja. Jos hyväksytään se, että unioni käyttää toimivaltaansa asiassa, jäsenvaltiot voivat käyttää toimivaltaa vain siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa. Tällä on selkeitä vaikutuksia myös jäsenvaltioiden mahdollisuuksiin järjestää asioita ”omin päin”, kuten valtioneuvosto näyttää kannassaan toivovan.

Valtioneuvosto tuo esiin, että komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan asetuksen soveltaminen olisi ollut jäsenvaltioille vapaaehtoista ja muistuttaa, että eräillä oikeudenaloilla jäsenvaltioille on annettu mahdollisuus jättäytyä yhteistyön ulkopuolelle (opt-out). Se viittaa neuvoston oikeuspalvelun kantaan, jonka mukaan ehdotettu oikeusperusta ei mahdollista subjektiivista valinnanvapautta nyt kyseenä olevan asetuksen soveltamisessa. Jäsenvaltioilla ei ole mahdollisuutta vetäytyä koheesiopolitiikan säännösten ja sopimusten ulkopuolelle. Koheesiopolitiikan tavoitteena on saada aikaan taloudellista, sosiaalista ja alueellista lähentymistä ja yhtenäisyyttä *kaikkien* unionin jäsenvaltioiden kesken. Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että tietty koheesiotoimenpide toteutetaan vain sellaisten jäsenvaltioiden tai alueiden osalta, jotka täyttävät toimenpiteen edellytykset objektiivisen erityistilanteensa perusteella.

On totta, että koheesiopolitiikan alalla ei ole olemassa perussopimuksiin nojautuvia opt-out -järjestelyjä. Myös perussopimuksen tiiviimpää yhteistyötä koskeviin määräyksiin sisältyy lähtökohta, ettei “tiiviimpi yhteistyö ei saa haitata sisämarkkinoita eikä taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta” (SEUT 326 artikla). Tämä ei mielestäni kuitenkaan estä tiettyjen toimien rajaamista, etenkin jos olemassa on muita vastaaviin tavoitteisiin pyrkiviä järjestelyjä, mutta nämä ratkaisut kuuluvat EU-lainsäätäjän harkintaan.

Unionin sääntelyn suhteesta pohjoismaisiin järjestelyihin

Nyt neuvoteltavan säädöksen kohdalla ajankohtaistuu Suomen kannalta jälleen kerran kysymys olemassa olevien pohjoismaisten sopimusten suhteesta uuteen EU-sääntelyyn. Asiaa on jouduttu pohtimaan eri politiikanaloilla useita kertoja aikaisemminkin.[8] Pohjoismaiden

[6] Kts tästä Leino-Sandberg, P. (2023). Recovery and Resilience Facility two years after – quo vadis EU money? *Verfassungsblog*. https://doi.org/10.17176/20230928-103349-0.

[7] Olen arvioinut tätä tarkemmin Saksan valtiovarainministeriön tilaamassa raportissa *Cohesion Policy and the Principle of Subsidiarity - A Legal Analysis (2024).*

[8] Päivi Leino-Sandberg & Liisa Leppävirta (2018). ‘Is there room for legal pluralism in EU relations with third states? A study of Nordic approaches to European integration’ teoksessa G. Davies, & M. Avbelj (Eds.), *Research Handbook on Legal Pluralism and EU law* (pp. 291-308); Päivi Leino-Sandberg, Samuli Miettinen & Liisa Leppävirta (2016). Har det nordiska rättsliga samarbetet en framtid i Europeiska unionen? *Europarättslig tidskrift*, *19*(3), 399-423; Päivi Leino-Sandberg, Liisa Leppävirta, & Samuli Miettinen (2016). ‘Onko pohjoismaisella oikeudellisella yhteistyöllä tulevaisuutta Euroopan unionissa?’ *Lakimies*, *114*(2), 195-218; Päivi Leino-Sandberg & Liisa Leppävirta (2018). ‘Does staying together mean playing together? The influence of EU law on co-operation between EU and non-EU States: the Nordic example’. *European Law Review*, *43*(3), 295–312.

ministerineuvostolle joitakin vuosia sitten tekemässämme selvityksessä tuomme esiin, että käytännössä

> *voidaan identifioida kaksi pääasiallista tapaa, jolla suhde pohjoismaisten sopimusten ja EU-oikeuden välillä on ratkaistu tilanteissa, joissa EU-oikeus ja pohjoismaiset sopimukset ovat sisältäneet päällekkäisiä määräyksiä. Näitä ovat pohjoismaisen sopimuksen mukauttaminen tai poikkeuksen neuvotteleminen EU-lainsäädäntöön. Jälkimmäisissä tapauksissakin pohjoismaista sopimusta on kuitenkin usein ollut tarve muuttaa, sillä poikkeukset ovat olleet rajatumpia kuin aikaisempi pohjoismainen sopimus. EU:ssa tiukemmin säännellyillä alueilla on käytännössä ollut vaikea saavuttaa ratkaisuja, joissa Pohjoismaiden keskinäinen sääntely poikkeaisi EU-sääntelystä, ellei pohjoismainen sääntely käytännössä kehitä EU-sääntelyä vieläkin pidemmälle EU:n tavoitteiden suuntaan.*[9]

Raportissa tuomme esiin, kuinka unionin yksinomainen ulkosuhdetoimivalta on keskeinen kysymys pohdittaessa Pohjoismaiden ministerineuvoston alaisia yhteistyömahdollisuuksia. EU:n jäsenvaltio ei voi ylläpitää eikä tehdä uusia sopimuksia, jos unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus. SEUT 3(2) artiklassa asetettujen kriteerien soveltaminen edellyttää käytännössä tapauskohtaista arviointia, unionin oikeuden hyvää tuntemista, sekä tulkintaa siitä, missä tilanteessa sopimus voisi muuttaa yhteisten sääntöjen ulottuvuutta. SEUT 351 artiklassa määrätään jäsenvaltioiden ennen EU-jäsenyyttä tekemistä sopimuksista.

Nyt ajankohtainen on valtioneuvoston mukaan Suomen ja Ruotsin kannalta Pohjoismaisesta yhteistyöstä on solmittu ns. Helsingin sopimus (SopS 28/1962), joka toimii raamisopimuksena myöhemmille rajaesteiden ratkaisemiseksi luoduille järjestelyille. Valtioneuvosto viittaa kirjelmässään yleisellä tasolla siihen, että ”hallitustenvälisellä, alueellisella ja paikallisella tasolla on käytössä monia tuloksellisia rajanylisen yhteistyön menetelmiä”. Se kuvaa, kuinka Suomi ja Ruotsi antoivat Euroopan unioniin liittyessään yhteisen julistuksen N:o 28 pohjoismaisesta yhteistyöstä, joka ei sellaisenaan takaa erityisasemaa unionin oikeusjärjestyksessä. EU-tuomioistuimen KHO:n lähettämän ennakkoratkaisupyyntöön antaman linjauksen mukaan ”Kyseisen julistuksen mukaan nimittäin Pohjoismaiden yhteistyöhön osallistuvat valtiot, jotka ovat unionin jäseniä, ovat sitoutuneet jatkamaan tätä yhteistyötä yhteisön lainsäädäntöä noudattaen. Tästä seuraa, että kyseisessä yhteistyössä on noudatettava yhteisön oikeusjärjestyksen periaatteita”.[10]

Valtioneuvoston mukaan on epäselvää, voisivatko EU:n jäsenvaltiot Tanska, Suomi ja Ruotsi ylläpitää valtiosopimuksiin perustuvia rajaesteiden ratkaisumekanismejaan keskinäisissä suhteissaan, vai olisivatko nämä maat EU:n jäseninä velvollisia vetäytymään järjestelyistä lojaliteettiperiaatteen ja SEUT 351 artiklassa asetettujen velvollisuuksien mukaisesti pyrkien poistamaan ristiriidat ennen liittymistä solmittujen kansainvälisten sopimusten ja unionin oikeuden väliltä. Se katsoo, että asetukseen voi olla mahdollista ottaa nimenomainen

---

[9] Kts tästä Päivi Leino-Sandberg, Liisa Leppävirta, ja Samuli Miettinen (2016). *Rapport över ändringar i de nordiska avtalen efter 1 januari 1995, i synnerhet ur ett EU-rättsligt perspektiv/ Selvitys pohjoismaisiin sopimuksiin tehdyistä muutoksista 1. Tammikuuta 1995 jälkeen erityisesti EU-oikeuden näkökulmasta*. https://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A945884&dswid=-8522;

[10] Kts tästä asia C-435/06 C, 64-65 kohta.

poikkeussäännös siitä, että asetuksella ei ole tarkoitus synnyttää unionille yksinomaista ulkosuhdetoimivaltaa sääntelyn kattamalla alalla joko yleisesti tai rajoitetusti, mutta kuitenkin siten, että voidaan säilyttää yhtenäisyys Pohjoismaiden välillä. Valtioneuvosto tuo esiin, että yleinen poikkeussäännös selventäisi oikeustilaa myös mahdollisten tulevien valtiosopimusten osalta, jotka koskisivat Suomen ja Viron välillä solmittavia valtiosopimuksia kansallisten lainsäädäntöjen välisten erojen aiheuttamien rajaesteiden purkamiseksi.

Komission alkuperäinen asetusehdotus jätti väljyyttä siihen, mitä keinoja jäsenvaltio käyttäisi rajayhteistyöhön. Tämä oli yksi niistä keskeisistä syistä, joiden vuoksi neuvoston oikeuspalvelu piti ehdotusta perussopimusten vastaisena, ja pidän tätä näkemystä perusteltuna.

Nyt tehdyn ehdotuksen 8 artiklassa viitataan muihin kansainvälisiin järjestelyihin:

> *5. Ennen arvioinnin tekemistä rajat ylittävän koordinointipisteen tai toimivaltaisen viranomaisen on lisäksi arvioitava, onko kunkin väitetyn rajat ylittävän esteen osalta mahdollista tukeutua voimassa olevaan kansainväliseen yhteistyösopimukseen, olipa kyseessä kahdenvälinen, monenvälinen, alojenvälinen tai alakohtainen yhteistyösopimus, joka tarjoaa oman mekanismin rajat ylittävän esteen poistamiseen niiden jäsenvaltioiden välillä, joita kyseinen este koskee tai kyseiset esteet koskevat. Jos tällainen kansainvälinen sopimus on olemassa, yhden tai useamman rajat ylittävän esteen poistamiseen, mukaan lukien asiaan liittyvät toimijat ja menettely, jota noudatetaan erityisesti yhteydenpidossa ja yhteistyössä naapurijäsenvaltioiden kanssa, sovelletaan yksinomaan kyseisen sopimuksen määräyksiä.*
>
> *6. Jos jäsenvaltio päättää poistaa esteen ja jos 5 kohdassa mainitun kaltaista kansainvälistä sopimusta ei ole tai jos käytettävissä olevat kansainväliset sopimukset eivät vaikuta edistävän tyydyttävästi rajat ylittävässä asiakirjassa esitetyn esteen poistamista, rajat ylittävä koordinointipiste tai toimivaltainen viranomainen voi soveltaa rajat ylittävien ratkaisujen helpottamiseen tarkoitettua välinettä joko yksin tai yhdessä naapurijäsenvaltion kanssa, jos se on tarpeen ja siitä on sovittu.*

Määräys on vähintäänkin epäselvä. Keskinäisissä suhteissaan unionin jäsenvaltiot (Suomi ja Ruotsi / Viro) ovat velvoitettuja noudattamaan unionin oikeutta,[11] eivätkä ne voi vedota kansainväliseen sopimukseen, vaikka siinä olisi myös kolmansia osapuolia.[12] Jos pohjoismainen yhteistyö näyttää olevan ristiriidassa EU-oikeuden kanssa, komissio voi käynnistää menettelyn, jolla pyritään varmistamaan jäsenvaltioiden toiminnan yhdenmukaisuus EU-oikeuden kanssa. Menettelyn epävirallinen vaihe EU Pilot on avattu ainakin yhdessä pohjoismaisia sopimusksia koskevassa asiassa. Jäsenvaltioilla on unionin oikeuteen perustuva velvollisuus pyrkiä poistamaan ristiriidat tekemiensä kansainvälisten sopimusten ja unionin oikeuden väliltä. Ristiriitoja voi syntyä jo pelkästään siksi, että sopimus asettaa jäsenvaltioiden kansalaiset eriarvoiseen asemaan.

[11] Asia 10/61, komissio v Italia.
[12] C-147/03 komissio v Itävalta kohta 73.

Mielestäni nykyisen asetustekstin perusteella Suomi ei voi pitää selvänä, että se voi keskinäisissä suhteissaan Ruotsin kanssa jatkaa nykyisten järjestelyjen soveltamista, tai ainakaan suunnitella uusia järjestelyjä Viron kanssa ilman erillistä asiaa koskevaa valtuutusta. Asetuksessa tulisi tässä tapauksessa olla aiheeseen nimenomainen EU-lainsäätäjän hyväksymä valtuutus. Vertailun vuoksi esimerkiksi asetuksen N:o 2201/2003 59 artiklan 1 kohdan mukaan se korvaa jäsenvaltioiden osalta yleissopimukset, jotka on tehty jäsenvaltioiden välillä ja jotka koskevat tämän asetuksen piiriin kuuluvia asioita. Asetuksen 59 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan "Ruotsi ja Suomi voivat ilmoittaa, että avioliittoa, lapseksiottamista ja holhousta koskevia kansainvälisyksityisoikeudellisia määräyksiä sisältävää Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kesken 6 päivänä helmikuuta 1931 tehtyä sopimusta sekä siihen liittyvää loppupöytäkirjaa sovelletaan kokonaisuudessaan tai osittain näiden valtioiden keskinäisissä suhteissa tämän asetuksen säännösten sijasta". Näinkin nimenomaisen määräyksen kohdalla EUTI on korostanut, että poikkeusta tulee tulkita suppeasti.[13] Kun asetusta uudistettin, poikkeus säilytettiin, mutta 94 artiklassa korostetaan, että

> *"Mahdolliset 2 kohdassa tarkoitettujen jäsenvaltioiden väliset sopimukset, jotka koskevat tämän asetuksen piiriin kuuluvia asioita, voidaan tulevaisuudessa tehdä vain, jos niissä olevat toimivaltaperusteet ovat tämän asetuksen mukaiset.*
>
> *Euroopan unionin kansalaisten kansallisuudesta riippumattoman tasa-arvoisen kohtelun periaatetta on noudatettava."*[14]

Valtioneuvosto viittaa kirjelmässään mahdollisena ratkaisuna komission koordinointitehtäviin, mutta asia mielestäni ei ole koordinointikysymys vaan oikeudellinen toimivaltakysymys, josta olisi selkeintä määrätä asetuksen soveltamisalaa koskevassa 2 artiklassa. Nykyisen muotoilun mukaan

> *1.Tätä asetusta sovelletaan rajat ylittäviin esteisiin naapurijäsenvaltioiden maa- tai meriraja-alueilla.*
> *Sitä ei sovelleta rajat ylittäviin esteisiin jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden raja-alueilla.*
> *2. Asetus ei vaikuta muihin unionin säädöksiin, etenkään niihin, joita sovelletaan rajat ylittävistä esteistä johtuvien oikeudellisten kysymysten ratkaisemiseen tuomioistuinten ulkopuolella tai unionin oikeuden asianmukaiseen tulkintaan tai täytäntöönpanoon. Se ei rajoita sosiaaliturvaa ja verotusta varten perustettujen koordinointimekanismien soveltamista.*

Keskeistä on, että nykyinen 2 kohta sulkee pois vain unionin säädökset. Toisen virkkeen kohdalla jonkin verran epäselväksi jää, viitataanko siinä nimenomaan unionin oikeuteen sisältyviin koordinointimekanismeihin, mutta näin todennäköisesti on, ja valtioneuvostokin näyttää asian näin ymmärtävän. Epätodennäköisenä pidän sitä valtioneuvoston kirjelmässä esitettyä mallia, jossa EU-asetuksessa todettaisiin, ettei sillä ole tarkoitus synnyttää unionille yksinomaista ulkosuhdetoimivaltaa sääntelyn kattamalla alalla joko yleisesti tai rajoitetusti.

---

[13] Asia C-435/06 C, 58-60 kohta.

[14] Neuvoston asetus (EU) 2019/1111, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2019, tuomioistuimen toimivallasta, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa ja kansainvälisestä lapsikaappauksesta.

Valtioneuvoston kirjelmän perusteella ei kuitenkaan ole aivan selvää, miten nyt ehdotetut määräykset suhteutuvat niihin pohjoismaisiin järjestelyihin, joihin valtioneuvosto yleisellä tasolla viittaa. Onko kysymys tilanteesta, jossa aikaisempi järjestely “voisi muuttaa yhteisten sääntöjen ulottuvuutta”? Täten tarkempaa arviointia edellyttäisi vielä se, mikä on valtioneuvoston viittaamien, nykyisten pohjoismaisten järjestelyjen suhde asetusehdotukseen ja voidaanko esimerkiksi ajatella, että ne käytännössä palvelevat samaa tarkoitusta, ehkä jopa tehokkaammin. Tämänkaltainen oikeudellinen arviointi olisi tarpeen Suomen neuvottelutavoitteen tarkentamiseksi.

Jonkinlaisen poikkeuksen voivat kuitenkin muodostaa nk yleisen taloudellisen edun mukaiset palvelut (SGEI-palvelu), joita koskee perussopimuksiin liitetyn pöytäkirjan nro 26 mukaiset erityismääräykset. Sen mukaan ”Perussopimusten määräykset eivät millään tavoin rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja järjestää yleistä, muuta kuin taloudellista, etua koskevia palveluja.” Tämä on näkökohta, jonka myös neuvoston oikeuspalvelu ottaa esille aiemmassa lausunnossaan ja jota komission ehdotuksessa ei nähdäkseni ole huomioitu. Näiden palveluiden kohdalla jäsenvaltiolla on perussopimuksiin nojautuva toimivalta järjestää palveluja haluamallaan tavalla.