

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle yhteisen kumppanuussopimuksen rahastojen ja Euroopan globalisaatorahaston sääntelystä sekä koheesiopolitiikan uudistamisesta ohjelmakaudelle 2021–2027 annetuista komission ehdotuksista (koheesiopolitiikan asetuspaketti)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle yhteisen kumppanuussopimuksen rahastojen ja Euroopan globalisaatorahaston sääntelystä sekä koheesiopolitiikan uudistamisesta ohjelmakaudelle 2021–2027 annetuista komission ehdotuksista (koheesiopolitiikan asetuspaketti) (U 78/2018 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 4/2024 vp — U 78/2018 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Eliisa Hujala, työ- ja elinkeinoministeriö
- EU-erityisasiantuntija Sarita Friman, valtioneuvoston kanslia
- pohjoismaisen yhteistyön sihteeristön päällikkö Ann-Sofie Stude, ulkoministeriö
- professori Päivi Leino-Sandberg

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Lapin liitto
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus

Viitetiedot

Hallintovaliokunta on aiemmin antanut asiassa lausunnon HaVL 30/2018 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 12.12.2023 antanut muutetun asetusehdotuksen (COM(2023) 790 final), joka korvaa komission vuonna 2018 antaman asetusehdotuksen rajanylisten oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamismekanismista. Muutokset koskevat asetuksen perusteluosaa ja artikloja kokonaisuudessaan. Asetuksella ei ole tarkoitus vaikuttaa muuhun EU-lainsäädäntöön eikä se rajoita sosiaaliturvaa ja verotusta varten perustettujen koordinoitimekanismien soveltamista. Asetusehdotus ei myöskään sisällä uutta EU-rahoitusta tai toimintaohjelmia.

Aiemmin U 78/2018 vp U-kirjelmässä käsitelty komission muut koheesiopolitiikan lainsäädäntöehdotukset on hyväksytty ja ne ovat tulleet voimaan 1.7.2021.

Valtioneuvoston kanta

Suomen kannat komission asetusehdotukseen on kuvattu U-kirjelmässä (U 78/2018 vp). U-jatkokirjeessä täsmennetään Suomen kantoja komission muutetun asetusehdotuksen johdosta, jonka nimi on muutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajat ylittävien ratkaisujen helppottamisesta, seuraavasti:

Valtioneuvosto katsoo, että sisämarkkinoita haittaavien rajaesteiden poistaminen on kannatettavaa. Jäsenvaltioiden toimia, joilla voidaan tukea koheesiopolitiikan tavoitteita taloudellisesta, sosiaalisesta ja alueellisesta lähentymisestä ja samalla parantaa ihmisten ja yhteisöjen toimintaedellytyksiä rajaseutualueilla, on tarkoituksenmukaista kehittää unionin toimivallan mukaisesti.

Valtioneuvosto pitää komission ehdottamia muutoksia alkuperäiseen asetusehdotukseensa oikeasuuntaisina. Vaikka komission lainsäädäntöehdotus on kehittynyt valtioneuvoston tavoitteiden kannalta myönteisempään suuntaan, tulisi neuvotteluissa edelleen pyrkiä ensisijaisesti EU-menettelyjen käyttöönoton varauksettomaan vapaaehtoisuuteen sellaisille jäsenmaille, joilla on jo rajaesteiden ratkaisemiseksi luotuja valtiosopimukseen pohjautuvia menettelyjä naapurivaltioiden kanssa.

Valtioneuvosto katsoo lisäksi, että neuvotteluissa tulisi pyrkiä ratkaisuun, joka ei estä jäsenvaltioiden valtiosopimusten mukaisten kansalliseen lainsäädäntöön perustuvien rajaesteiden ratkaisukäytäntöjen kehittämistä sisäisten ja unionin ulkoisten rajanaapureiden kanssa myös tulevaisuudessa.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna jatkaa pohjoismaista yhteistyötä rajaesteiden purkamisessa mukaan lukien Pohjoismaiden ministerineuvoston alainen toiminta. Valtioneuvosto pitää kannatettavana edistää ratkaisuja, joilla vältettäisiin hallinnollista taakkaa lisäävien rinnakkaisten järjestelmien perustamista sellaisten maiden väliseen yhteistyöhön, joilla jo on käytänteet rajaesteiden poistamiseksi.

Valtioneuvosto katsoo, että kolmansien maiden kanssa EU:n ulkorajoilla toteuttavan yhteistyön sulkeminen asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle on lähtökohtaisesti kannatettavaa. Jäsenvalti-

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2024 vp

oiden olemassa olevat järjestelyt erityisesti ETA-maiden kanssa tulisi kuitenkin ottaa paremmin huomioon. Suomen tavoitteiden kannalta on toivottavaa, että EU-sääntelystä aiheutuisi mahdollisimman vähäisiä esteitä yhteispohjoismaisen rajaestetyön jatkamiselle ja edelleen kehittämiseksi siihen osallistuvien rajanaapurimaiden kanssa riippumatta siitä, ovatko maat unionin jäsenvaltioita.

Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioita ei tulisi velvoittaa toimittamaan komissiolle tietoja, joiden sisältöä koskevat vaatimukset eivät käy ilmi asetuksesta. Tietojärjestelmien sisältöä koskevien vaatimusten tulisi olla tarkoituksenmukaisia.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sekä kansallista että EU-alkuperää olevien rajaesteiden käsittelyä koskevat menettelyt ovat mahdollisimman selkeitä ja käyttäjäystävällisiä. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että menettelyjä koskevat vaatimukset ja prosessit mukaan lukien määräajat ovat oikein mitoitettuja ja oikeasuhtaisia ehdotuksella tavoiteltuun päämäärään nähden.

Valtioneuvosto pitää keskeisenä uusien rajaesteiden syntymisen välttämistä, jossa myös unionin oikeuden laadulla ja selkeydellä on suuri merkitys. Suomi katsoo, että demokratian ja osallistumisoikeuksien vahvistaminen lainsäädäntötyössä on sopusoinnussa unionin arvojen kanssa. Rajaestettä koskevat yhteydenotot tulisi voida tarvittaessa siirtää komissiolle unionin lainsäädännön valmistelussa huomioitavaksi tilanteissa, joissa kansallisten viranomaisten toimivalta on rajoitettua.

Asetuksessa olisi mahdollistettava riittävät siirtymäajat asetuksen edellyttämän täydentävän kansallisen lainsäädännön säätämiseksi ja tietojärjestelmien perustamiseksi. Kustannustehokkuuden kannalta asetuksen mahdollinen voimaantulo olisi tarkoituksenmukaista siirtää koheesiopolitiikan seuraavan ohjelmakauden käynnistymisen yhteyteen vuoden 2027 jälkeen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission muutettu asetusehdotus (COM(2023) 790 final) koskee rajanylisten oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamismekanismeja. Muutettu asetusehdotus korvaa komission vuonna 2018 antaman asetusehdotuksen, ja siinä on huomioitu alkuperäisen asetusehdotuksen ongelmia, joita on tuotu esiin sekä jäsenvaltioiden toimesta että neuvoston oikeuspalvelujen lausunnossa (6009/2020).

Asetuksella perustettavalla mekanismilla on tarkoitus helpottaa rajat ylittävään toimintaan tarvittavan infrastruktuurin tai raja-alueella tarjottavan rajat ylittävän julkisen palvelun perustamista ja toimintaa. Komission asetusehdotuksella on tarkoitus luoda sekä sellaisenaan sovellettavia pakottavia velvoitteita kaikille jäsenvaltioille että ehdotuksen IV luvun mukainen vapaaehtoiseen hyödyntämiseen perustuva rajat ylittävien ratkaisujen helpottamiseen tarkoitettu väline. Väline olisi vaihtoehto olemassa oleville valtiosopimusperusteisille järjestelyille, joiden pohjalta jäsenvaltiot tekevät nykyisin yhteistyötä rajaesteiden poistamiseksi.

Hallintovaliokunta pitää asetusehdotuksen tavoitteita lähtökohtaisesti kannatettavina. Jäsenvaltioiden toimia, joilla voidaan tukea koheesiopolitiikan tavoitteita taloudellisesta, sosiaalisesta ja

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2024 vp

alueellisesta lähentymisestä ja samalla parantaa ihmisten ja yhteisöjen toimintaedellytyksiä raja-seutualueilla, on tarkoituksenmukaista kehittää unionin toimivallan mukaisesti. Valiokunta on antanut aiemmin asiassa lausunnon HaVL 30/2018 vp — U 78/2018 vp.

Oikeusperusta ja unionin toimivalta

Valtioneuvoston jatkokirjelmästä ilmenee, että kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen eroista johtuvien rajaesteiden poisto on toistaiseksi kuulunut kansalliseen kompetenssiin siltä osin kuin asiaan ei liity EU-oikeuden rikkomista. Tämä johtuu siitä, että unionin lainsäätäjät ei ole käyttänyt toimivaltaansa tällä jaetun toimivallan alalla.

Komission ehdotuksen hyväksymiseen ei EU:n perussopimuksista löydy nimenomaisesti määriteltä oikeusperustaa, joten komissio on ehdotuksessaan käyttänyt oikeusperustana koheesiopolitiikkaa koskevaa SEUT 175 artiklan 3 kohtaa.

Hallintovaliokunta toteaa, 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. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan komission ehdottama SEUT 175 artiklan 3 kohtaa on käytetty viime vuosiin asti hyvin harvoin. EU:n viime vuosien kehityksessä se on kuitenkin saanut ratkaisevan merkityksen toimiessaan EU:n elpymisvälineen ainoana oikeusperustana. Käytännössä EU jakaa sen nojalla avustuksia jäsenvaltioille, jotka käyttävät rahoitusta pääasiassa kansalliseen toimivaltaan kuuluviin hankkeisiin, kuten esimerkiksi koulutuksen, terveydenhuollon, rakennuskannan perusparannusten ja digitaalisen hallinnon kehittämiseen. Käytäntö on näin ollen hämärtänyt rajoja unionin ja kansallisen toimivallan välillä. Valiokunta tuo tässä yhteydessä esiin, että jatkossa voi tästä syystä olla mahdotonta väittää, ettei jokin toimi kuulu koheesiopolitiikan alaan. Komission asetusehdotuksessa esittämä tapa, jolla toimivaltaa käytetään, laajentaa käytännössä samalla unionin toimintatapoja. Jos EU käyttää asiassa toimivaltaansa, jäsenvaltiot voivat käyttää toimivaltaa vain siltä osin kuin EU ei ole käyttänyt omaansa. Tällä on siten vaikutuksia myös jäsenvaltioiden mahdollisuuksiin järjestää asioita kansallisesti.

Jatkokirjelmästä ilmenee, että komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan asetuksen soveltaminen olisi ollut jäsenvaltioille vapaaehtoista ja että eräillä oikeudenaloilla jäsenvaltioille on annettu mahdollisuus jättäytyä yhteistyön ulkopuolelle (opt-out). Ehdotettu oikeusperusta ei kuitenkaan neuvoston oikeuspalvelun näkemyksen mukaan mahdollista subjektiivista valinnanvapautta nyt kyseessä 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.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että koheesiopolitiikan alalla ei ole olemassa perussopimuksiin nojautuvia opt-out-järjestelyjä. Valiokunta toteaa, että myös perussopimuksen tiiviimpää yhteistyötä koskeviin määräyksiin sisältyy se lähtökohta, että "tiiviimpi yhteistyö ei saa haitata sisämarkkinoita eikä taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta" (SEUT

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2024 vp

326 artikla). Valiokunnan saamasta selvityksestä käy ilmi, että edellä todettu ei kuitenkaan estä tehtyjen toimien rajaamista etenkin silloin, jos on olemassa muita vastaaviin tavoitteisiin pyrkiviä järjestelyjä, mutta nämä ratkaisut kuuluvat EU-lainsäätäjän harkintaan.

Pohjoismainen rajayhteistyö

Valtioneuvosto pitää komission ehdottamia muutoksia alkuperäiseen asetusehdotukseen oikeasuuntaisina, mutta katsoo, että neuvotteluissa tulisi edelleen pyrkiä ensisijaisesti EU-menettelyjen käyttöönoton varauksettomaan vapaaehtoisuuteen sellaisille jäsenmaille, joilla on jo rajaesteiden ratkaisemiseksi luotuja valtiosopimukseen pohjautuvia menettelyjä naapurivaltioiden kanssa. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluissa tulisi pyrkiä ratkaisuun, joka ei estä jäsenvaltioiden valtiosopimusten mukaisten kansalliseen lainsäädäntöön perustuvien rajaesteiden ratkaisukäytäntöjen kehittämistä sisäisten ja unionin ulkoisten rajanaapureiden kanssa myös tulevaisuudessa.

Hallintovaliokunta toteaa, että komission asetusehdotuksessa on Suomen kannalta erityisesti kyse olemassa olevien pohjoismaisten sopimusten suhteesta ehdotettuun asetukseen. Pohjoismaisesta yhteistyöstä on solmittu ns. Helsingin sopimus (SopS 28/1962), joka toimii raamisopimuksena myöhemmille rajaesteiden ratkaisemiseksi luoduille järjestelyille. Jatkokirjelmästä ilmenee, että valtioneuvosto pitää perusteltuna jatkaa pohjoismaista yhteistyötä rajaesteiden purkamisessa mukaan lukien Pohjoismaiden ministerineuvoston alainen toiminta.

Helsingin sopimukseen pohjoismaisesta yhteistyöstä perustuva Pohjoismaiden ministerineuvoston työ on esimerkki olemassa olevasta mekanismista, jolla raja-esteitä voidaan poistaa, uusien syntymistä ehkäistä sekä sovellettavista säännöksistä tiedottaa. Pohjoismaiden ministerineuvoston alaisuudessa toimivan rajaesteneuvoston, johon Pohjoismaiden edustajien lisäksi kuuluvat Ahvenanmaan, Färsaarten ja Grönlannin edustajat, sekä muiden rajaestetoimijoiden tavoitteena on luoda edellytyksiä integroituneelle alueelle, jossa asukkaat voivat helposti työskennellä, muuttaa, opiskella ja perustaa yrityksiä yli rajojen. Rajaesteiden poistaminen ja ennaltaehkäisy on keskeinen osa pohjoismaista yhteistyötä.

Hallintovaliokunta toteaa lisäksi, että ehdotetun asetuksen mukaan Suomi soveltaa asetusta yhteistyössä Ruotsin ja Viron kanssa. Valiokunta huomauttaa, että Ruotsin kanssa tehtävä yhteistyö on Suomessa vakiintunut osa pohjoismaista rajaestetyötä mutta Viron kanssa ei ole vastaavia järjestelyjä. Asetusta ei kuitenkaan voi soveltaa yhteistyöhön kolmansien maiden kanssa (esim. Suomen ja Norjan välillä).

Jatkokirjelmästä ilmenee, että valtioneuvosto pitää epäselvänä sitä, 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. Valtioneuvosto katsoo, että asetukseen voi olla mahdollista ottaa nimenomainen 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 myös esiin, että

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2024 vp

yleinen poikkeussäännös selventäisi oikeustilaa myös mahdollisten tulevien valtiosopimusten osalta, jotka koskisivat Suomen ja Viron välillä solmittavia valtiosopimuksia kansallisten lainsäädäntöjen välisten erojen aiheuttamien rajaesteiden purkamiseksi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan käytännössä on tunnistettu 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 neuvottelemine EU-lainsäädäntöön.

Valiokunnan kuulemisessa on tuotu esiin, että komission ajatus on ollut, että ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voisivat soveltaa asetuksella perustettavaa välinettä tai vaihtoehtoisesti hyödyntää ja kehittää nykyisiä järjestelyjä rajaesteiden poistoon naapurijäsenvaltioiden kanssa tai luoda uusia menettelyjä. Valiokunta toteaa, että jäsenvaltion päätöksentekoautonomia ei näytä kuitenkaan olevan asetusehdotuksen sanamuotojen perusteella yksiselitteistä.

Keskinäisissä suhteissaan unionin jäsenvaltiot (esimerkiksi Suomi, Ruotsi ja Viro) ovat velvoitettuja noudattamaan unionin oikeutta eivätkä ne voi vedota kansainväliseen sopimukseen, vaikka siinä olisi myös kolmansia osapuolia. Jos pohjoismainen yhteistyö näyttää olevan ristiriidassa EU-oikeuden kanssa, komissio voi käynnistää menettelyn, jolla pyritään varmistamaan jäsenvaltioiden toiminnan yhdenmukaisuus EU-oikeuden kanssa. Jäsenvaltioilla on unionin oikeuteen perustuva velvollisuus pyrkiä poistamaan ristiriidat tekemiensä kansainvälisten sopimusten ja unionin oikeuden väliltä.

Hallintovaliokunta katsoo, että ehdotuksen perusteella ei voida pitää selvänä, että Suomi voi keskinäisissä suhteissaan Ruotsin kanssa jatkaa nykyisten järjestelyjen soveltamista tai ainakaan suunnitella uusia järjestelyjä Viron kanssa ilman erillistä asiaa koskevaa valtuutusta. Valiokunnan mielestä selkein ratkaisu olisi, että asetukseen lisätään sen soveltamisalaa koskevaan 2 artiklaan nimenomainen EU-lainsäätäjän hyväksymä valtuutus.

Valtioneuvoston jatkokirjelmän perusteella ei myöskään ole aivan selvää, miten nyt ehdotetut määräykset suhteutuvat niihin pohjoismaisiin järjestelyihin, joihin valtioneuvosto yleisellä tasolla viittaa. Tarkempaa arviointia edellyttäisi vielä se, mikä on nykyisten pohjoismaisten järjestelyjen suhde asetusehdotukseen ja voidaanko esimerkiksi ajatella, että ne käytännössä palvelevat samaa tarkoitusta, ehkä jopa tehokkaammin. Tämänkaltaisen oikeudellinen arviointi olisi tarpeen Suomen neuvottelutavoitteen tarkentamiseksi.

Valiokunta tuo vielä esiin, että vaikka perustettavan välineen käyttö olisi vapaaehtoista, sen hallinnollinen rakenne koostuu rajaesteitä koskevia asioita jäsenvaltioissa käsittelevistä rajat ylittävistä koordinaatiopisteistä. Jatkokirjelmästä ilmenee, että koordinaatiopisteelle ehdotetuissa tehtävissä on suppeimmassakin muodossa kyse julkisesta hallintotehtävästä, joka sisältää julkisen vallan käyttöä. Lähtökohtaisesti elin tulisi nimetä ja sen tehtävistä säätää lailla. Valiokunta toteaa, että koordinaatiopisteiden ja toimivaltaisten viranomaisten tehtävien hoitamiseen tulee huolehtia riittävät resurssit.

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2024 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomioin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 21.3.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Otto Andersson r
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Laura Meriluoto vas
jäsen Saku Nikkanen sd
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Paula Werning sd
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Sofia Virta vihr
jäsen Ben Zyskowicz kok
varajäsen Sanna Antikainen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Sanna Helopuro