

Pielpa Ollikainen – Päivi Leino-Sandberg



Lakimies
5/2025
s. 679–708

EU-oikeuden kielestä legalismiin – Suomen oikeudelliset argumentit ennallistamisasetuksen ja sosiaalisen ilmastorahaston käsittelyssä

ASIASANAT: EU-vaikuttaminen, toimivalta, ympäristönsuojelu, ilmasto, EU, EU:n neuvosto

1. Johdanto

Euroopan unioni (EU) on perinteisesti määritetty oikeuteen pohjautuvaksi yhteisöksi.¹ Tämän on ymmärretty tarkoittavan erityisesti sitä, että perussopimukset paitsi määrittävät unionin tavoitteet myös asettavat rajat sille, mitä EU-lainsäädännössä voidaan säädellä.² Jäsenvaltioiden näkökulmasta oletus unionin pysymisestä perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa on usein ollut keskeinen edellytys sopimusmuutosten hyväksymiselle etenkin, kun määränemmistöllä tehtävät päätökset neuvostossa ovat muuttuneet pääsäännöksi.³ Toisaalta EU-tuomioistuimen nykyinen presidentti Koen Lenaerts kuvasi jo 35 vuotta sitten, kuinka jäsenvaltioilla ei ole sellaista suvereniteetin ydinaluetta, jolla unioni ei voisi halutessaan toimia.⁴ Käytännössä perussopimusten tulkinta ymmärretäänkin samanaikaisesti sekä objektiivisena ja oikeudellis-teknisenä että dynaamisena harjoitteena, jossa toimielinten ja jäsenvaltioiden poliittisia tavoitteita sovitellaan perussopimusten raameihin.⁵ Suomessa oikeudellisia ja

* *Pielpa Ollikainen*, MCL, väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto – *Päivi Leino-Sandberg*, OTT, professori, Helsingin yliopisto. Artikkelin muodostaa osan Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamaa STN 2035 Legitimacy -konsortiohanketta, joka tutkii ilmasto- ja ympäristösiirtymän hyväksyttävyyteen liittyviä kysymyksiä erityisesti Suomessa. Kirjoittajista *Leino-Sandberg* on toiminut eduskunnan valiokuntien asiantuntijana molemmissa sääädös-hankkeissa. Kiitämme kaikkia haastateltavia tutkimushankkeeseen osallistumisesta.

1. Asia 294/83 Parti écologiste ”Les Verts” v. Euroopan parlamentti, ECLI:EU:C:1986:166, kohta 23.
2. SEU 5(2) artikla.
3. Unionin toimivallan ja määränemmistö päätösten suhteesta ks. jo Joseph H. H. Weiler, *The Transformation of Europe*. *Yale Law Journal* 100(8) 1991, s. 2403–2483.
4. Koen Lenaerts, *Constitutionalism and the many faces of federalism*. *American Journal of Comparative Law* 38(2) 1990, s. 205–263, 220.
5. *Päivi Leino-Sandberg*, *Jotain rajaa! Voiko EU tehdä ihan mitä vaan?* – Juristin roolista Euroopan integraatioprosessissa. *Lakimies* 5/2018, s. 567–573.

toimivaltakysymyksiä arvioidaan – toisin kuin useissa muissa EU-maissa – keskeisenä osana EU-asioiden valmistelua ja niihin muodostetaan kanta Brysselissä tapahtuvaa päätöksentekoa varten.⁶

Unionin aikoinaan paljonkin keskustelua aiheuttaneen demokratiavajeen voidaan ajatella viimeisen vuosikymmenen aikana muodostuneen sen toiminnan hyväksytyksi ominaispiirteeksi.⁷ Vaikka Euroopan parlamentin asemaa päätöksenteossa on vahvistettu, vaalien äänestysaktiivisuus on pysynyt alhaisena. Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia unionin kehitykseen rajaa se, ettei komission ohjelma rakennu selkeille EU-tason poliittisille vaihtoehdoille. Samalla osallistuvan demokratian keinot ovat pysyneet tehottomina,⁸ ja päätöksentekoa leimaa yhä krooninen avoimuuden puute.⁹ Päätöksentekoa on vaikea seurata toimielinten ulkopuolelta. Tätä on edelleen vaikeuttanut EU:n viime vuosien lähes pysyvä kriisitila, jossa yhdistyvät paitsi sen sisäiset muutostarpeet ja mahdollinen laajentuminen myös ulkoiset uhat, kuten ilmastonmuutos, maahanmuutto ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa. Perussopimuksen oikeudellisiin rajoihin kohdistuva jännite on edelleen korostunut. EU-kriittisen äärioikeiston nousu ympäri Euroopan tarkoittaa, ettei perussopimusmuutosten hyväksyminen jäsenvaltioissa ole läpihuutojuttu. Komission mukaan perussopimusmuutokset olisivat hyödyllisiä mutta eivät välttämättömiä.¹⁰ Euroopan parlamentti on tehnyt ehdotuksia perussopimusten tarkistamiseksi mutta suhtautunut joustavasti myös nykysopimusten uusiin tulkintoihin.¹¹ Suomi on suhtautunut virallisiin muutoksiin huomattavan kielteisesti.¹² Kun unioni kehittyä ensisijaisesti tulkitsemalla perussopimuksia uudelleen, mahdollisuudet käydä demokraattista ja avointa keskustelua sen toiminnan laajentumisesta jäävät hyvinkin rajallisiksi. Laajan ja julkisen keskustelun asemasta päätöksenteossa keskiöön nousevat usein EU-toimielinten kulisissa toimivat oikeudelliset asiantuntijat.

6. Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan Unionin asioiden kansallisessa valmistelussa. Oikeusministeriön julkaisuja 2008:1, s. 21.
7. Edelleen vaikuttavin puheenvuoro aiheesta lienee Andreas Follesdal – Simon Hix, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*. *Journal of Common Market Studies* 44(3) 2006, s. 533–562.
8. Ks. tästä esimerkiksi Eleni Ilija, *Casting Votes into the Void. An Empirical Study of the Twelve Years of the European Citizens' Initiative*. *Nordic Journal of European Law* 7(3) 2024, s. 50–77.
9. Esim. Maarten Hillebrandt – Päivi Leino-Sandberg – Ida Koivisto (eds), *(In)visible European Government: Critical Approaches to Transparency as an Ideal and a Practice*. Routledge 2023.
10. Esim. von der Leyenin puhe, jossa painotetaan perussopimusten luovaa tulkintaa saavutusten edellytyksenä, osoitteessa https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_2944.
11. Ks. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220603IPR32122/parliament-activates-process-to-change-eu-treaties>.
12. Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta: vahva ja yhtenäinen EU. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:4, s. 37.

Unionilla on ilmasto- ja ympäristöpolitiikan alalla laajaa toimivaltaa,¹³ ja sen kykyyn hallita ylikansallisia uhkia kohdistuu vahvoja odotuksia. Kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa sovittuja sitoumuksia toimeenpannaan EU-lainsäädännöllä. Suomen poliittisia ratkaisuja rajaa sekä EU:ssa tapahtuva että globaali ilmastopolitiikan päätöksenteko.¹⁴ Suomen politiikkavaihtoehtoihin vaikuttaa nykyisin myös EU-säädöksissä omaksuttu suunnitelmapohjainen hallinnointimalli, jonka käyttö ulottuu usein unionin toimivaltaa laajemmalle. Jäsenvaltioiden toimintaa ohjataan EU-tasolta koordinaatiomenettelyjen avulla, ja muodollisesti ei-sitoviin suosituksiin kirjattujen EU-tavoitteiden täyttymistä kiritetään jäsenvaltioille annettavan rahoituksen avulla.¹⁵ Toimintamallia ei ole EU:ssa pidetty toimivaltanäkökulmasta ongelmallisena, koska jäsenvaltiot voivat muodollisesti itse valita, haluavatko ne toteuttaa unionin rahoituksen edellytyksenä olevia EU-tavoitteita.¹⁶

Viime aikoina unionin asettamat ilmasto- ja ympäristöpolitiikan kunnianhimoiset tavoitteet ovat aiheuttaneet vastustusta erityisesti niiden aiheuttamien (ajoittain huomattavien) kustannusten ja jäsenvaltioiden välisten erojen vuoksi. Suomessa sekä hallitusohjelmassa että viimeaikaisissa selvityksissä on tuotu esiin tarve kehittää Suomen mahdollisuuksia vaikuttaa EU-lainsäädännön sisältöön kansallisen edun ja tahdon edistämiseksi.¹⁷ Erityisesti metsäpolitiikka on Suomessa jo esimerkiksi aiemman EU:n taksonomia-asetuksen yhteydessä haluttu määritellä kansallisen toimivallan alaksi,¹⁸ jota perussopimuksissa ei ole nimenomaisesti siirretty unionille.

Oikeudellisten kysymysten keskeinen asema Suomen kannanmuodostuksessa johtaa käytännössä siihen, että Suomi puhuu usein oikeudellisista kysymyksistä EU-neuvotteluissa. Samalla oikeudellinen lähestymistapa voi osaltaan heijastaa historiallista legalismin perintöä, jossa Suomi eroaa – kuten tarkastelummekin

13. SEUT 4, 191 ja 192 artikla.

14. Päivi Leino-Sandberg – Tapio Raunio, Onko koskaan aikaa keskustella EU-politiikan suurista linjoista? *Politiikasta.fi* 30.11.2020 osoitteessa <https://politiikasta.fi/onko-koskaan-aikaa-keskustella-eu-politiikan-suurista-linjoista/>.

15. Ks. esim. Paul Dermine, *The Planning Method: An Inquiry into the Constitutional Ramifications of a New EU Governance Technique*. *Common Market Law Review* 61(4) 2024, s. 959–992.

16. Päivi Leino-Sandberg, *Unionin oikeuden harmailla alueilla – pohdintaa fiskaalisen integraation oikeudellisista rajoista*. *Lakimies* 7–8/2021, s. 1187–1217.

17. Hallitusohjelman kohta 9.4 ja Laura Nordström – Jouni Backman – Lea Konttinen, *Miten EU-lainsäädännöstä päätetään Suomessa? Sitran selvityksiä* 209 (2022).

18. Suvi-Tuuli Puharinen – Otto Bruun – Päivi Leino-Sandberg – Kati Kulovesi – Antti Belinskij, *Kestävä rahoitus, EU:n taksonomia-asetus ja komission toimivalta: Metsätalouden kestävyyskriteerit myrskyn silmässä*. 2035Legitimacy 30.11.2021 osoitteessa <https://2035legitimacy.fi/kestava-rahoitus-eun-taksonomia-asetus-ja-komission-toimivalta-metsatalouden-kestavyyskriteerit-myrskyn-silmassa/>.

osoittaa – myös muista Pohjoismaista.¹⁹ Aki Rasilainen kuvaa väitöstutkimuksessaan, kuinka suomalaisessa legalistisessa kulttuurissa poliittista vallankäytön hyväksyttävyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta koskeva erimielisyys pelkistyy helposti kysymykseksi politiikan laillisuudesta. Hän toteaa näin:

”Oikeudellisen argumentoinnin mielekkyys ja uskottavuus poliittisessa keskustelussa perustuvat siihen, että oikeudellisiksi tunnistettavat väitteet mielletään rakennetuksi tavalla, jossa on noudatettu niitä samoja oikeudellisen päättelyn ja justifoinnin sääntöjä, joihin myös muut poliittisen keskusteluun ja valtakamppailuun osalliset ovat sitoutuneet.”²⁰

Uskottavuuteen vaikuttaa paitsi tekninen taito tukea poliittisia väitteitä EU-oikeuden lähteillä myös se, puutaanko väitteet toimielimissä vakiintuneelle eurooppaoikeuden kielelle.²¹ EU:n toimielinten tulkintoja ohjaa EU-oikeuden sisäänrakennettu funktionalismi, jossa kehitys kulkee kohti ”yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomista” (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, SEU, 1 artikla). EU-oikeuden tarkoitus on mahdollistaa syvempi integraatio. Kun sääntöjen tulkinta nojautuu tämänkaltaisille oletuksille ja lähdekohdille, perussopimusten rajoista tai aiemmin vakiintuneista tulkinnoista puhuminen ymmärretään usein ”poliittisena” tai yrityksenä kääntää automaattiseksi ymmärretyn historian kulkua.²²

Oikeudellisilla argumenteilla vakuuttamista vaikeuttaa edelleen se, että EU-oikeus on väljä ja mahdollistaa usein monenlaiset tulkinnat. Vain harvat asiat päätyvät lopulta EU-tuomioistuimen ratkaistaviksi. Jäsenvaltion kumoamiskanteen nostamista EU:n toimielimiä vastaan toimivaltaperusteilla on kuvattu ”loputtomana ylämäkenä”: tuomioistuimeen ei kannata ”lähteä häviämään”, koska oletuksena on, että tulkintaratkaisut myötäilevät toimielinten kantoja.²³ Käytännössä esimerkkejä jäsenvaltion menestyksekkäistä toimivaltakanteista on

19. Pia Letto-Vanamo – Detlev Tamm, *Nordic Legal Mind*, s. 1–19 teoksessa Pia Letto-Vanamo – Detlev Tamm – B. O. G. Mortensen (eds), *Nordic Law in European Context*. Springer 2019.
20. Aki Rasilainen, *Oikeudellinen argumentointi politiikassa*. Suomalaisen legalismin poliittinen historia. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004, s. 1–2.
21. Ks tästä Päivi Leino-Sandberg, ‘70 Years of EU Law’ – The Politics of a Professional Language. Helsinki Legal Studies Research Paper No. 89.
22. Ks. tästä esimerkiksi Maria Antonia Panasci, *Unravelling Next Generation EU As A Transformative Moment: From Market Integration to Redistribution*. *Common Market Law Review* 61(1) 2024, s. 13–54, 54.
23. Päivi Leino-Sandberg, *The Politics of Legal Expertise in EU Policy Making*. Cambridge University Press 2021, s. 230–231 ja Antti Ronkainen – Anna Wallerman Ghavanini – Päivi Leino-Sandberg, *The House Always Wins. A systematic analysis of CJEU case law relating to the Economic and Monetary Union (2010-2020)*. *European Papers: A Journal on Law and Integration* 9(3) 2024, s. 876–909.

vain yksi: vuonna 2000 päätetty tupakan mainontaa koskenut asia.²⁴ Oikeudelliset tulkinnat ovatkin ennen kaikkea osa lainsäädäntöhankkeissa muodostettavaa poliittista kompromissia, jossa riittävä määrä jäsenvaltioista ja parlamentin poliittisista ryhmistä taivutellaan ratkaisun taakse.

Artikkelin tarkoituksena on kuvata Suomen käyttämiä argumentteja kahden poikkeuksellisen vilkasta kansallista keskustelua ja selkeää vastustusta herättäneen EU:n ympäristösäädöksen neuvotteluissa.²⁵ Esimerkkeinä käytämme EU-asetusta sosiaalisesta ilmastorahastosta 2021/106 sekä EU-asetusta luonnon ennallistamisesta 2024/1991 (ennallistamisasetus). Molempien säädösten pääasiallisena tai ainoana oikeusperustana toimi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, SEUT, 192(1) artikla, joka luo unionille laajan toimivallan antaa sääntelyä, jonka tavoitteena on muun muassa ”ympäristön laadun säilyttäminen, suojeleminen ja parantaminen” sekä ”sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, ja erityisesti ilmastonmuutoksen torjuminen”.²⁶ Asetukset hyväksyttiin tavallisessa lainsäätämisyksityksessä, jossa Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät hankkeista yhdessä ja neuvostossa päätökset tehdään määränemmistöllä.²⁷ Ilmasto- ja ympäristöpolitiikka kuuluu jaetun toimivallan aloihin, joilla sovelletaan lisäksi toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita.²⁸ Jälkimmäinen edellyttää, että lainsäädännön tavoitteet ovat toteutettavissa siinä säädettyjen keinojen avulla eivätkä kyseiset keinot ylitä sitä, mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi.²⁹

Molempien säädösten neuvottelut aloitettiin Marinin hallituksen aikana, mutta ennallistamisasetuksen neuvottelujen umpikuja ratkesi vasta juuri ennen Euroopan parlamentin vaaleja Orpon hallituksen kaudella. Hallituskokoonpanosta riippumatta Suomi äänesti hyvin poikkeuksellisesti molempia säädöksiä vastaan neuvostossa, ja eduskunnan valiokunnat suhtautuivat niihin valtioneuvoston tavoin hyvin kriittisesti.³⁰ Suomen kannat rakentuivat keskeisesti oikeudellisille argumenteille. Rahastokysymyksessä Suomen kanta oli kategorisen

24. Asia C-376/98 Saksa v. Euroopan parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2000:544. EU-tuomioistuimessa on vireillä Tanskan nostama vähimmäispalkkaa koskeva asia C-19/23 Tanska v. Euroopan parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2025:11, jossa julkisasiamies Emiliou on esittänyt säädöksen kumoamista toimivallan ylityksen vuoksi. EU-tuomioistuin ei ole kuitenkaan vielä ratkaissut asiaa.

25. Ks. aiemmasta vastaavasta tutkimuksesta esim. Anna Hyvärinen, Tapaustutkimus lainlaadinnasta Euroopan unionissa. Oikeustiede–Jurisprudencia XLV:2012.

26. SEUT 191(1) artikla.

27. SEU 16(3) ja SEUT 289 ja 192 artikla.

28. SEU 5(3) ja 5(4) artikla.

29. SEU 5(4) artikla ja asia C-620/18 Unkari v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, ECLI:EU:C:2020:1001, kohta 137.

30. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston perustamisesta U 61/2021 vp, asioiden käsittelytiedot ja valtioneuvoston kir-

kielteen, ja sen taustalla kummittelivat eduskunnan elpymispaketin yhteydessä hyväksymät ponnet,³¹ joilla pyrittiin vaikuttamaan unionin tulevista rahoitus-instrumenteista käytäviin neuvotteluihin. Ennallistamisasetusta käsiteltäessä valtioneuvosto pyrki aktiivisesti vaikuttamaan säädöksen sisältöön ja muokkaamaan sitä paremmin Suomen neuvottelutavoitteita vastaavaksi. Molemmat säädökset rakentuvat edellä kuvatulle suunnitelmiin pohjautuvalle hallintomallille.

Artikkelissa keskitymme Suomen neuvotteluissa käyttämiin oikeudellisiin argumentteihin. Ne esiintyvät keskustelussa osana ”perustelemisen tiedettä, joka pyrkii tuottamaan uskottavia kertomuksia tulkittavasta normimateriaalista poliittisen yhteisön päättäjiä varten”.³² Taustaotuksena on, että pätevä juridinen puhe vaatii kuulijaltaan esitetyn väitteen hyväksymistä todeksi tai ”oikeaksi”. Tällä tavalla puheen yleisö pyritään voittamaan väitteen ja sen edistämän kannan puolelle. Tutkimuksessamme vakuutettava yleisö muodostuu ensisijaisesti EU-tason toimijoista, joita ovat komissio ja sen virkamiehet, jäsenvaltioiden edustajat neuvostossa, Euroopan parlamentin lausunnonlaatijat, virkamiehet ja heidän avustajansa sekä toimielimissä työskentelevät oikeudelliset asiantuntijat.

Artikkelin keskeisenä tutkimuskysymyksenä on kuvata ensin sosiaalisen ilmaston ja ennallistamisasetuksen valmistelun reaalioliittista sisältöä EU:n ja Suomen näkökulmasta. Mitä oikeudellisia argumentteja Suomi käytti neuvotteluissa? Ovatko Suomen käyttämät argumentit ”uskottavia” EU-oikeuden näkökulmasta sekä missä määrin Suomen esittämät argumentit onnistuivat vaikuttamaan säädösten valmisteluun? Menetelmällisesti tutkimuksemme on yhdistelmä EU-oikeudellisesti ja argumentaatioteoreettisesti sävyttynyttä lainoppia sekä EU-oikeuden tutkimuksessa yleistymässä olevaa empiiristä oikeustutkimusta.³³ Yhteiskunnallisen oikeustutkimuksen tavoin tutkimme oikeutta sen yhteiskunnallisessa kontekstissa (Suomi ja EU), oikeuden vaikutusta EU:n poliittisissa instituutioissa ja juristiprofession toimintaa EU:n päätöksenteossa.³⁴ Tarkastelu osoittaa, että EU:n toimielimissä käytävässä oikeudellisessa keskustelussa kansallista toimivaltaa puolustavat argumentit harvoin menestyvät, koska EU-oikeuden kielen tarkoituksena ja sisäänrakennettuna logiikkana on integraation syventäminen.

Artikkeli nojautuu pääosin julkisesti saatavissa olevaan aineistoon, kuten valtioneuvoston ja eduskunnan kirjelmiin sekä Eurllex -tietokantaan, sekä

jelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (ennallistamisasetus) U 76/2022 vp, asioiden käsittelytiedot.

31. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 4/2021 vp (HE 260/2020 vp Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä), s. 12.
32. Martti Koskenniemi, Mistä oikeustieteessä on kysymys? Lakimies 7–8/2022, s. 1016–1030, 1028.
33. Ks. tästä esimerkiksi Daniel Naurin – Urska Sadl – Jan Zgliniski (eds), *EU Empirical Legal Studies*. Cambridge University Press 2025 (tulossa).
34. Kaius Ervasti, Yhteiskunnallinen oikeustutkimus. *Gaudeamus* 2022, s. 30–33.

toimielinten julkisten rekisterien kautta saatavilla oleviin EU-asiakirjoihin.³⁵ Saadaksemme paremman käsityksen hankkeiden käsittelystä haastattelimme suomalaisia näihin kahteen EU:n lainsäädäntömenettelyyn eri tehtävissä osallistuneita asiantuntijoita ja politiikantekijöitä sekä Helsingissä että Brysselissä. Haastateltavien löytäminen osoittautui vaikeammaksi kuin aiemmissa tutkimushankkeissamme.³⁶ Innokkaimmin haastatteluun osallistuivat myönteisesti ympäristötavoitteisiin suhtautuvat poliitikot. Ilmastohankkeissa kielteisesti esiintyneiden puolueiden edustajat kieltäytyivät haastattelupyynnöistä. Myös virkamiesten vakuuttaminen haastatteluun osallistumisesta oli poikkeuksellisen vaikeaa. Haastatteluaineiston perusteella tämän voi olettaa johtuvan hankkeiden edistämiseen liittyneistä kansallisista haasteista sekä hallituspuolueiden että keskeisten ministeriöiden välillä. Virkamiehet kertoivat joutuneensa edistämään kantoja, joita he eivät pitäneet uskottavina tai Suomen etua vastaavina.

Haastatteluaineisto koostuu viidestä virallisesta tutkimushaastattelusta ja kahdesta taustahaastattelusta, joilla löydöksiä on varmennettu (kerätty 30.5.–18.12.2024). Haastateltavat on anonymisoitu. Sitaattien puhekielisyyttä on siistitty luettavuuden parantamiseksi. Lisäksi teimme neuvostolle asiakirjapyynnön, joka koski oikeuspalvelun lausuntoja ja muuta mahdollista kirjallista aineistoa hankkeiden käsittelyn yhteydessä.³⁷ Neuvoston asiakirjoja on käytetty kuvaamaan toimielinten sisällä käytyä oikeudellista keskustelua.³⁸ Molemmista säädöksistä käytiin tiedotusvälineissä vilkasta keskustelua, jota on artikkelissa hyödynnetty kuvaamaan kansallista keskustelua. Yksi haastateltava kuvaa, kuinka media-keskustelun ennustaminen oli vaikeaa, ”koska nämä ovat niin epäloogisia ja epä-älyllisiä nämä iltasanomat. [– –] Ne ei tiedä sen vertaa, että tajuisivat miten karuja virheitä tekevät.”³⁹ Mediaseurannan perusteella esimerkiksi päätöksenteon vaihe jäikin usein epäselväksi. Yleisemminkin EU-asioiden käsittely on jäänyt laajalti eduskunnan ja valtioneuvoston väliseksi, kansalaiselle kaukaiseksi asiaksi sen tärkeydestä huolimatta.⁴⁰ Oikea-aikainen ja olennaiseen keskittyvä keskustelu EU-asioista on yhä vaikeaa, vaikka Suomi on ollut EU:n jäsen jo 30 vuotta.

35. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:32024R1991&qid=1730204752307> (ennallistamisasetus) ja <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:32023R0955&qid=1730205066936> (ilmastorahasto). Asiakirjoja haettiin toimielinten julkisista rekistereistä käyttäen niiden luokittelunumeroa (inter-institutional code).

36. Emilia Korkea-aho – Päivi Leino-Sandberg, Juristi asiantuntijana – haastattelu eurooppaoikeudellisen tutkimuksen lähteenä. *Lakimies* 7–8/2017, s. 1036–1053.

37. Ref. 24/2228.

38. Ks. tästä Päivi Leino-Sandberg, What Can Non Judicial (Legal) Data Tell about the Politics of EU Law? teoksessa Daniel Naurin – Urska Sadl – Jan Zgliniski (eds), *EU Empirical Legal Studies*. Cambridge University Press 2025 (tulossa).

39. Haastattelu n:o 1.

40. Anna Hyvärinen – Tapio Raunio, Suomi 20 vuotta EU:ssa: kriittinen tarkastelu unioniasioiden kansallisesta valmistelusta. *Oikeus* 4/2016, s. 553–567.

2. Sosiaalinen ilmastorahasto

2.1. Rakenne ja sisältö

Sosiaalinen ilmastorahasto on osa unionin laajaa 55-valmiuspakettia, jonka tarkoitus on varmistaa, että EU saavuttaa hiilineutraaliustavoitteen.⁴¹ Valmiuspaketilla päivitettiin EU:n ilmastolainsäädäntöä ja laajennettiin päästökauppa uusille sektoreille. Uusi päästökauppajärjestelmä (niin sanottu ETS2) sisältää rakennuksista sekä tieliikenteestä aiheutuvat kasvihuonekaasupäästöt. Sosiaalisen ilmastorahaston tarkoitus on mahdollistaa niiden haavoittuvien kotitalouksien, liikenteen käyttäjien sekä mikroyritysten tukeminen, joihin uusi rakennusten ja tieliikenteen päästökauppa erityisesti vaikuttaa.⁴² Rahastolla unioni pyrkii varmistamaan vihreän siirtymän sosiaalista oikeudenmukaisuutta,⁴³ jonka merkitys poliittisessa keskustelussa on kasvanut ilmastotoimien kunnianhimon lisääntyessä.

Ilmastorahasto perustettiin vuosiksi 2026–2032, ja sen enimmäissuuruus on 65 miljardia euroa.⁴⁴ Jäsenvaltiot tekevät EU:n pääosin rahoittamat kansalliset suunnitelmat,⁴⁵ jotka komissio arvioi ja joiden rahoituksen se hyväksyy.⁴⁶ Rahastosta voidaan rahoittaa edellä mainittujen ryhmien hyväksi toimenpiteitä ja investointeja, joiden tarkoituksena on muun muassa tukea rakennusten perusparannuksia niiden energiankulutuksesta johtuvien päästöjen vähentämiseksi ja vähäpäästöisempien kulkuvaihtoehtojen tarjontaa.⁴⁷ Lisäksi asetus mahdollistaa jäsenvaltioiden myöntämän suoran tulotuen haavoittuville kotitalouksille ja lii-

41. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 2021/1119, annettu 30 päivänä kesäkuuta 2021, puiteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi sekä asetusten (EY) N:o 401/2009 ja (EU) 2018/1999 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki). EUVL L 243, 9.7.2021, s. 1–17 ja Euroopan talous- ja sosiaaliskomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle ja alueiden komitealle – Valmiina 55:een: Vuoden 2030 ilmastotavoitteesta totta matkalla kohti ilmastoneutraaliutta” (COM(2021) 550 final). EUVL C 275, 18.7.2022, s. 101–107.

42. 1 artikla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 2023/955, annettu 10 päivänä toukokuuta 2023, sosiaalisen ilmastorahaston perustamisesta ja asetuksen (EU) 2021/1060 muuttamisesta. EUVL L 130, 16.5.2023 s. 1–51 (SCF).

43. 3(1) artikla SCF.

44. 1(1) ja 10(1) artikla SCF.

45. Jäsenvaltioiden on rahoitettava itse vähintään 25 prosenttia arvioituista kokonaiskustannuksista, 15 artikla SCF.

46. 16–20 artikla SCF. Näiltä osin se eroaa elpymisvälineestä, jossa lopullinen päätös kuuluu neuvostolle. 20(1) artikla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 2021/241, annettu 12 päivänä helmikuuta 2021, elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta. EUVL L 57, 18.2.2021, s. 17–75.

47. 8(1)(a) ja 8(1)(f) artikla SCF.

kenteenkäyttäjille.⁴⁸ Tulotuen tulee olla tilapäistä, ja se voi kattaa enintään 37,5 prosenttia jäsenvaltion suunnitelman kustannuksista.⁴⁹ Tulotuki ei saa korvata kansallisesta talousarviosta maksettavaa tukea.⁵⁰

Ehdotus oli periaatteellisesti merkittävä, sillä sosiaaliturvaan liittyvien kysymysten on katsottu kuuluvan pääosin kansalliseen toimivaltaan eikä suoraa tulotukea ole aikaisemmin rahoitettu EU:n talousarviosta. Yksi haastateltavista kuvaa, kuinka ”Suomi tuli täysin yllätetyksi”.⁵¹ Komission ehdotus nojasi useaan oikeusperustaan,⁵² mutta sosiaaliturvaan liittyvää nimenomaista oikeusperustaa säädökseen ei ole perussopimuksista löydettävissä. Oikeusperusta määräytyy säädöshankkeen painopisteen mukaan, ja sen valinnan on perustuttava ”tuomioistuimen tutkittavissa oleviin objektiivisiin seikkoihin”, eritoten toimen tavoitteeseen ja sisältöön.⁵³ Arvioinnissa EU-tuomioistuin keskittyy säädöstekstiin ja sen perustelukappaleisiin sekä joskus asiayhteyteen.⁵⁴ Oikeusperustoa voidaan tarvittaessa poikkeuksellisesti yhdistää, kunhan ne ovat menettelyllisesti yhteensopivia eikä yhdistäminen johda Euroopan parlamentin oikeuksien loukkaukseen.⁵⁵ Viimeisin vaatimus pyrkii suojaamaan kansalaisten edustajien mahdollisuutta osallistua vallankäyttöön.

Valtioneuvoston kannassa suhtaudutaan myönteisesti pyrkimykseen varmistaa vihreän siirtymän sosiaalinen ja alueellinen oikeudenmukaisuus. Tavoitteen saavuttaminen rahaston keinoin kuitenkin kyseenalaistetaan vahvasti. Valtioneuvosto ”suhtautuu erittäin kriittisesti ehdotukseen sisältyvään mahdollisuuteen rahoittaa suoria tulotukia EU:n talousarviosta, jolloin EU toimisi jäsenvaltioiden rinnalla suorien sosiaalietuuksien rahoittajana”.⁵⁶ Kirjelmässä painotetaan, että ”jäsenvaltioiden tulee ensisijaisesti vastata perusturvan vähimmäistasosta sosiaaliturva ja -huoltojärjestelmien osana”.⁵⁷ Vaikka valtioneuvosto katsoi, että ”rahaston perustamiseksi tarvittavat oikeusperustat on asianmukaisesti valittu”; [j]atkokäsittelyssä on kuitenkin vielä erikseen oikeudellisesti arvioitava sitä, mahdollistavatko ehdotetut oikeusperustat [– –] suoran tulotuen kompensoinnin”.⁵⁸ Valtioneuvosto suhtautui lisäksi kriittisesti monivuotisen rahoituskehyk-

48. 8(2) artikla SCF.

49. 8(2) artikla SCF.

50. 13(2) artikla SCF.

51. Haastattelu n:o 2.

52. SEUT 91 artiklan 1 kohdan d alakohta (liikenne); 192 artiklan 1 kohta (ympäristö) ja 194 artiklan 2 kohta (energia), joihin lisättiin käsittelyn aikana myös 322 artiklan 1 kohdan a alakohta.

53. Asia C-300/89, Euroopan yhteisöjen komissio v. Euroopan yhteisöjen neuvosto, ECLI:EU:C:1991:244, kohta 10.

54. Asia C-300/89, kohta 10.

55. Asia C-300/89, kohta 20.

56. U 61/2021 vp, s. 15.

57. U 61/2021 vp, s. 15.

58. U 61/2021 vp, s. 8.

sen avaamiseen ennenaikaisesti.⁵⁹ Kun otetaan huomioon neuvottelujen ajoittuminen pian elpymisvälineestä käytyjen keskustelujen jälkeen, valtioneuvosto sekä vastusti uutta laajaa lisäpanostusta että kiinnitti huomiota elpymisvälineestä ilmastotoimiin suunnattuun mittavaan rahoitukseen.⁶⁰ Ongelman muodosti myös varojenjakokriteerien epäsuotuisuus Suomen näkökulmasta.⁶¹ Toisaalta valtioneuvosto suhtautui EU:n omien varojen järjestelmän kehittämiseen varsin myönteisesti.⁶²

Suomen kanta EU:n säädöshankkeisiin vahvistetaan eduskunnan suuressa valiokunnassa, jonka suhtautuminen rahastoon oli valtioneuvostoakin tiukempi ja korosti tarvetta pitää sosiaalipolitiikka kansallisessa toimivallassa.⁶³ Sen mukaan ”Suomi ei voi edistää mallia, jossa EU toimisi jäsenvaltioiden rinnalla suorien sosiaalietuuksien rahoittajana”.⁶⁴ Nojaten asiantuntijalausuntoihin valiokunta vaati, että oikeusperustan riittävyteen sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuuteen liittyvät oikeudelliset kysymykset tulisi selvittää ”erityisen kattavasti ja perusteellisesti”.⁶⁵ Valiokunta katsoi, että ”ehdotus lisäisi kohtuuttomasti Suomen maksutaakkaa, ja komission ehdottamat varojenjakokriteerit olisivat myös Suomelle epäedullisia ja epätarkoituksenmukaisia suhteessa rahaston tavoitteisiin”.⁶⁶ Myös päällekkäisyys olemassa olevien rahastojen kanssa oli ongelma.⁶⁷ Vaikka ilmastorahasto on vahvasti sosiaalipoliittinen hanke, perustuslakivaliokunta ei ole lausunut sen valtiosääntöoikeudellisista elementeistä.

Suuren valiokunnan antama tehtävä ”selvittää oikeusperustan riittävyttä” on kuitenkin valtioneuvostolle käytännössä mahdoton toteuttaa. Valtioneuvosto voi toki esittää aihetta koskevia kysymyksiä neuvoston oikeuspalvelulle valmistelun aikana ottaen huomioon myös, että komission oikeuspalvelu on harvoin paikalla neuvotteluissa. Molempien kannanotot ovat kuitenkin luonteeltaan oikeudellisia tulkintoja vailla lopullista sitovuutta. Etenkin neuvoston oikeuspalvelun kannanotoilla on keskeinen vaikutus useiden jäsenvaltioiden näkemyksiin, ja ne käytännössä useimmiten muodostavat pohjan puheenjohtajan kompromissiehdotuksille.⁶⁸ EU-tuomioistuimen sitovaa näkemystä oikeusperustan riittävyteen

59. U 61/2021 vp, s. 15.

60. U 61/2021 vp, s. 15.

61. U 61/2021 vp, s. 15.

62. U 61/2021 vp, s. 16.

63. U 61/2021 vp, s. 25.

64. Suuren valiokunnan lausunto (E 97/2021 vp, U 48/2021 vp, U 49/2021 vp, U 50/2021 vp, U 51/2021 vp, U 52/2021 vp, U 53/2021 vp, U 55/2021 vp, U 56/2021 vp, U 57/2021 vp, U 61/2021 vp) 5/2021 vp, s. 25 kohta 75.

65. SuVL 5/2021 vp, s. 25 kohta 78.

66. SuVL 5/2022 vp, s. 25 kohta 76.

67. SuVL 5/2021 vp, kohta 76. Ks. kuitenkin Amandine Crespy – Mario Munta, *Lost in transition? Social justice and the politics of the EU green transition*. *Transfer* 29(9) 2023, s. 235–251.

68. Leino-Sandberg 2021, 6. luku.

ei ole mahdollista saada ennen kuin säädös on hyväksytty. Tämän jälkeen jäsenvaltioilla ja toimielimillä on oikeus nostaa kumoamiskanne, jonka perusteena voi olla muun muassa toimivallan puuttuminen tai menettelymääräyksen rikkominen.⁶⁹ Lainsäätämismenettelyn aikana oikeusperustan selvittäminen kuitenkin rajoittuu lähinnä kysymysten esittämiseen.

2.2. Oikeudellinen problematiikka

Asetus sosiaalisesta ilmastorahastosta on periaatteellisesti merkittävä. Vaikka säätelyn asiayhteys liittyy ilmastotavoitteiden toteuttamiseen ja rahoituskohteisiin sisältyy myös energia- ja liikenneinfrastruktuuriin liittyviä investointeja, säädöksen varsinainen tarkoitus ja erityisesti suoran tulotuen mahdollisuus näyttäytyvät hyvin selkeästi sosiaalipoliittisina. Unionin jaettu toimivalta sosiaalipoliittikan alueella liittyy lähinnä vapaan liikkuvuuden oheiskysymyksiin, työllisyyteen ja työmarkkinoihin liittyviin tavoitteisiin. Rahaston päätavoitteena oleva köyhyyden torjunta on yleistä sosiaalipoliittikkaa,⁷⁰ joka sijoittuu perussopimuksissa määritellyn EU:n toimivallan ulkopuolelle. Siksi valittujen oikeusperustojen riittävyys kattamaan toimien pääasiallinen tavoite on vähintäänkin kyseenalainen.

Sosiaalipoliittikan sääntelyyn liittyvän toimivaltakysymyksen lisäksi keskusteluun kietoutui kysymys toimien rahoittamisesta, joka edellyttää EU:ssa erillistä päätöstä.⁷¹ Sosiaalinen ilmastorahasto nähtiin Suomessa kiistanalaisen elpymispaketin kyseenalaisena manttelinperijänä, vaikkei sen rahoittamiseen esitettykään uutta yhteisvelkaa. Eduskunnan hyväksymismenettelyn yhteydessä antamissa lausumissa todetaan näin:

”Eduskunta edellyttää, että elpymisväline pidetään poikkeuksellisen ja kertaluonteisena ratkaisuna, järjestely ei toimi ennakkotapauksena eikä Suomi hyväksy vastaavan järjestelyn toistamista tai muuttamista pysyväisluonteiseksi. [– –] Eduskunta edellyttää, että Suomi ei sitoudu toimiin, jotka muokkaavat Euroopan unionia epäsymmetrisen tulonsiirtounionin suuntaan. [– –] Suomi ei hyväksy järjestelyjä, jotka heikentävät jäsenvaltioiden kannustimia julkistalouksiensa tervehdyttämiseen ja kasvattavat rahoitus- ja makrovakausriskejä Euroopassa.”⁷²

69. SEUT 263 artikla.

70. Ks. asiasta myös Päivi Leino-Sandberg, Ilmastotoimia koskeva sosiaalirahasto – onko energiaköyhyyden torjunta ilmastopoliittikkaa vai sosiaalipoliittikkaa? Legitimacy2035 osoitteessa <https://2035legitimacy.fi/ilmastotoimia-koskeva-sosiaalirahasto-onko-energiaköyhyyden-torjunta-ilmastopoliittikkaa-vai-sosiaalipoliittikkaa/>.

71. Asia 16/88 Euroopan yhteisöjen komissio v. Euroopan yhteisöjen neuvosto, ECLI:EU:C:1989:397 ja asia C-106/96 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta v. Euroopan yhteisöjen komissio, ECLI:EU:C:1998:218.

72. VaVM 4/2021 vp, s. 12.

Eurooppa-neuvoston heinäkuun 2020 päätelmiin,⁷³ talousarvioyhteistyöstä tehtyyn toimielinten väliseen sopimukseen,⁷⁴ komission vuonna 2020 tekemään omien varojen hyväksymistä koskeneeseen ehdotukseen⁷⁵ ja valtiovarainvaliokunnan omien varojen päätöstä koskeneeseen mietintöön⁷⁶ sisältyy selkeä lähdekohta, että elpymispaketin yhteydessä toteutettu omien varojen kasvattaminen on poikkeuksellinen toimenpide, joka toteutetaan väliaikaisesti ja ainoastaan koronapandemiaan vastaamiseksi. Unionille osana poliittista kompromissia ehdotetut uudet omat varat oli tarkoitus käyttää elpymispaketin velan lyhentämiseen. Elpymispaketin hyväksymisen jälkeen komission mieli kuitenkin muuttui. Sen joulukuussa 2021 antamassa ehdotuksessa esitettiin, että uusista omista varoista käytettäisiin vuosina 2023–2027 noin 24–28,5 miljardia euroa elpymisvälineen velkojen takaisinmaksuun ja vuosina 2025–2027 reilut 20 miljardia sosiaaliseen ilmastorahastoon.⁷⁷ Jälkimmäinen oli uusi sitoumus, joka herätti eduskunnassa kriittistä huomiota.⁷⁸ Oikeudellisesti ehdotus oli mahdollinen mutta Suomelle poliittisesti kiusallinen.

Käytännössä asetusehdotuksen ja sen rahoituksen käsittely eriytyi EU:ssa niin, että lainsäädäntöehdotus hyväksyttiin päättämättä lopullisesti sen rahoituksesta. Uusia omia varoja koskevan ehdotuksen käsittely jäi kesken neuvostossa. Toukokuussa 2023 Euroopan parlamentti hyväksyi kriittisen päätöslauselman, jossa se koetti kiirehtiä asian käsittelyä.⁷⁹ Tämän jälkeen komissio teki uuden päivitetyn ehdotuksen omien varojen päätöksen muuttamisesta.⁸⁰ Kumpikaan ehdotus ei ole edennyt neuvostossa. Ilmastorahastoa koskevat neuvottelut saatiin kuitenkin päätökseen, ja sen on tarkoitus aloittaa toimintansa vuonna 2026.⁸¹ Sen suunnitellun rahoituksen yhteydessä uusien omien varojen tulouttaminen jäsenvaltioilta unionille edellyttäisi kuitenkin yhä unionin omista varoista anne-

73. Eurooppa-neuvoston päätelmät – 17., 18., 19., 20. ja 21. heinäkuuta 2020, EUCO 10/20, A4.

74. Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välinen toimielinten sopimus talousarviota koskevasta kuralalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta sekä uusista omista varoista, mukaan lukien etenemissuunnitelma uusien omien varojen käyttöönottamiseksi, Liite II. EUVL L 433I, 22.12.2020, s. 28–46.

75. Muutettu ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä (COM(2020) 445 final).

76. Valtiovarainvaliokunnan mietintö (HE 260/2020 vp Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä) 4/2021 vp, s. 8: ”Ratkaisu on poikkeuksellinen, kertaluonteinen ja omien varojen enimmäismäärien kasvattaminen väliaikaista.”

77. Ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 muuttamisesta (COM(2021)570 final).

78. Ks. SuVL 5/2021 vp ja SuVL 9/2022 vp.

79. Euroopan parlamentin päätöslauselma 10. toukokuuta 2023 aiheesta ”Omat varat: uusi alku EU:n rahoitukselle – uusi alku Euroopalle”, P9_TA(2023)0195.

80. Muutettu ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 muuttamisesta (COM(2023)331 final).

81. 10 artikla SCE.

tun päätöksen muutosta.⁸² Uuden omien varojen päätöksen puuttuessa rahaston vaatimat varat on tarkoitus ottaa ”väliaikaisesti ja poikkeuksellisesti” päästöoikeuksien huutokaupasta ulkoisina käyttötarkoitukseen sidottuina tuloina,⁸³ kunnes pysyvämpi ratkaisu toivottavasti löytyy unionin tulevasta rahoituskehystä käytävien keskustelujen yhteydessä.

2.3. Vaikuttamisstrategia

Ilmastorahaston osalta Suomen vaikuttamisstrategialle asetti rajoitteita sekä asian liittyminen Marinin hallitukselle tärkeisiin ilmastotavoitteisiin että ymmärrys sovellettavasta säätämisjärjestyksestä. Päätöksentekoon vaikutti myös neuvottelujen ajoittuminen elpymispaketin hyväksymisen jälkeiseen aikaan. Käytännössä ilmastorahastoon oli eduskunnan lausuman johdosta pakko suhtautua kielteisesti. Tämä loi Brysselissä vaikutelman

”Suomesta hyvin tiukan budjettipolitiikan maana. Ja se kantahan meillä oli niin vaikea ja tämä tuli heti sen RRF-keskustelun jälkeen; ymmärrän sen poliittisen sensitiivisyyden mutta, kun se sensitiivisyys oli niin suurta pääkaupungissa, niin totta kai se näkyy siinä, että [– –] meillä ei ollut oikeastaan pelimerkkejä käydä keskustelua. [– –] kun joku asia sitten kotimaan politiikassa lähtee kierroksille, tavallaan se vaikeuttaa sitä, että meillä olisi tietynlainen mahdollisuus edes minkään näköiseen exittiin.”⁸⁴

Neuvotteluihin osallistunut virkamies kuvaa, kuinka Suomi sovelsi rahastosta neuvoteltaessa jonkinlaista nelirajajarrutusta, jossa ”[m]e tavallaan sidottiin kädet tosi paljon [– –] sen takia, [että] se oli niin poliittisesti herkkä, ettei me voitu aktiivisesti tehdä jonkinlaisia tekstinlaadintoja, koska [– –] kaikki voitaisiin tulkita ikään kuin myötäilyksi sitä ehdotusta kohtaan.”⁸⁵ Käytännössä ”me pelattiin itsemme sellaiseen nurkkaan, jossa me vaan sanotaan ’ei’. Ja jos aina vaan sanoo ’ei’, niin silloinhan [– –] tavallaan keskustelua ei voi viedä millekään muulle kurssille.”⁸⁶

Julkisesti saatavilla olevien tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että toimivaltaan liittyvät kysymykset herättivät neuvottelujen aikana niukasti huomiota. Neuvoston kokousasiakirjasta ilmenee, että neuvoston oikeuspalvelu on antanut suullisen arvion oikeusperustan riittävydestä.⁸⁷ Pyyntöömme saada oikeuspal-

82. SEUT 311 artikla.

83. 30 johdantokappale ja 27(4) artikla SCF.

84. Haastattelu n:o 2.

85. Haastattelu n:o 3.

86. Haastattelu n:o 3.

87. ST-14585/21-INIT, s. 26 ja valtioneuvoston U-jatkokirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston perustamisesta UJ 13/2022 vp, s. 8.

velun arvio neuvosto vastasi, ettei kirjallista lausuntoa säädöshankkeesta ole annettu.⁸⁸ Käytännössä oikeuspalvelun lausunto saadaan, jos neuvosto puheenjohtajansa kautta sellaista pyytää. Lausunto käytännössä annetaan oikeudellisesti merkittävissä asioissa.⁸⁹ Valtioneuvoston jatkokirjelmässä kuvataan oikeuspalvelun suullisesti antamaa arviota ja tyydytään sen riittävytyteen.⁹⁰ Oikeuspalvelu ei havainnut toimivaltaongelmia edes suoran tulotuen tapauksessa vaan näki sen olevan mahdollinen myös SEUT 192 artiklan 1 kohdan nojalla. Kyseinen artikla olisi sen mukaan riittänyt säädöksen ainoaksi oikeusperustaksi.⁹¹

Neuvotteluihin osallistunut virkamies kuvaa, kuinka ilmastorahaston sosiaalipoliittista vaikutusta perusteltiin neuvoston keskusteluissa niin, että

” – – tässä ei anneta mitään yksityiskohtaisia keinoja säädeltäväksi mitä pitää toteuttaa. Asetetaan tavoitteet ja se toimii siten, että nimenomaan on asetus, jossa on yleistavoitteet ja jäsenmaiden tulee tehdä kansalliset [– –] toimosuunnitelmat niiden tavoitteiden konkretisoimiseksi keinoilla. Tämä on se rakenne ilmasto-sosiaalirahastossa, tämä on se rakenne ennallistamisasetuksessa. Sen sijaan, että annettaisiin direktiivi, joka saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä erilaisilla laeilla, nyt annetaan velvoittava raami, perusasetus. [– –] Mutta se kiertotie [– –] komission suunnalta argumentoitiin usein, että EU ei tarjoa suoraan tulotukea sosiaalisen rahaston puitteissa, vaan EU antaa mahdollisuuden jäsenmaille tarjota tulotukea. Koska jäsenmaa on se, joka päättää.”⁹²

Lisäksi tuki on tarkasti kohdennettu vain EU-säädöksistä aiheutuviin vaikutuksiin eikä korvaa kansallisia talousarviomenoja.⁹³ Oikeudellisesti arvioituna argumentti ei kuitenkaan täysin vakuuta, kun tulotuen maksamisesta säädetään EU-lainsäädännössä ja se rahoitetaan EU:n talousarviosta.

Muiden jäsenvaltioiden kiinnostukseen pureutua asetuksen oikeudellisiin ongelmakohtiin saattoi vaikuttaa se, olivatko he rahastossa maksajina vai saajina.⁹⁴ Puheenjohtajina ilmastorahastoa käsiteltäessä toimivat Slovenia, Ranska, Tšekki ja Ruotsi. Puheenjohtajina toimineista maista ainoastaan Ruotsi kyseenalaisti oikeusperustan riittävyden. Suuret EU-jäsenmaat (Ranska, Saksa, Espanja ja Italia) hyötyvät rahastosta huomattavasti enemmän kuin moni muu. Yleisesti EU:n nettomaksajiin lukeutuva Ranska on EU-politiikassa korostanut

88. Ref. 24/2228.

89. Leino-Sandberg 2021, s. 205–206, 213.

90. UJ 13/2022 vp.

91. UJ 13/2022 vp, s. 8.

92. Haastattelu n:o 3.

93. UJ 13/2022 vp, s. 7.

94. Anna Kyriazi – Joan Miró – Stefano Ronchi – Marcello Natili, Compensating for the net-zero transition: The politics of establishing the Just Transition Fund and Social Climate Fund, s. 146–164 teoksessa Anna Kyriazi – Joan Miró – Stefano Ronchi – Marcello Natili, Social Policy and EU Polity-Building Through Crises and Beyond. Routledge 2024.

laajempaa jäsenvaltioiden välistä vastuunkantoa.⁹⁵ Lisäksi osa jäsenmaista selkeästi näki juuri Suomen erityisesti vastustaman tulotuen olevan poliittisesti tärkeää, ”koska ilman sitä ei jäisi jäljelle paljoa ehdotuksen soveltamisalasta”.⁹⁶

Käytännössä Suomi osallistui säädöksestä käytävään keskusteluun niukasti. Ajatteluun vaikutti oletus siitä, että rahaston rahoittamiseen tarvittavat unionin varat edellyttäisivät myös neuvostossa yksimielisesti hyväksyttävän omien varojen päätöksen muuttamista (SEUT 311 artikla). Täten Suomen kielteinen näkemys jouduttaisiin ottamaan huomioon viimeistään rahoituksesta päätettäessä. Yksi haastateltavistamme kuvasi, että ”vaikka siinä puhuttiin rahastosta, niin se ei ollut budjettineuvottelu, siinä ei tehty yksimielisyyspäätöksiä, eli yhdelläkään maalla ei ole veto-oikeutta”.⁹⁷ Valtiovarainministeriöllä oli kuitenkin se käsitys, että rahaston kohtalo ratkaistaisiin huippukokouksessa, mikä edellyttäisi yksimielistä päätöstä.⁹⁸ Tällöin hankkeen estäminen olisi ainakin teoriassa mahdollista. Asetusneuvotteluissa sovellettavan määränemmistöpäätöksen riskinä kuitenkin oli, että rahasto oli mahdollista hyväksyä Suomen vastustuksesta huolimatta ilman, että sen muotoon tai laajuuteen liittyviä ongelmia olisi edes pyritty ratkaisemaan.

Suuri valiokunta edellytti valtioneuvostolta aktiivista ja ratkaisuhakuista neuvottelutaktiikkaa koko 55-valmiuspakettia käsiteltäessä niin,⁹⁹ että se ottaisi huomioon myös sovellettavan määränemmistöpäätöksenteon. Siispä valiokunta edellytti, että ”valtioneuvoston tulee aktiivisesti neuvotteluihin osallistumalla pyrkiä Suomen tavoitteiden näkökulmasta mahdollisimman hyvään lopputulokseen”.¹⁰⁰ Myös ongelmallisiin elementteihin tuli hakea vaihtoehtoisia ratkaisuja, jotta unionin päästövähennystavoite saavutettaisiin.¹⁰¹ Valiokunta kiinnitti jatkokirjelmää käsitellessään huomiota siihen, että rahaston koosta tai varojen allokoinnista jäsenvaltioiden välillä ei ollut keskusteltu.¹⁰² Se suhtautui yhä kriittisesti tulotukiin mutta lopuksi totesi myös, että ”ehdotuksia neuvotteluiden loppuvaiheessa arvioitaessa tulee ottaa huomioon ilmastotoimien 55-valmiuspakettia koskeva kokonaisratkaisu ja se, miten hyvin ratkaisu tukee Venäjän tuontienergiasta irtaantumista”,¹⁰³ mikä voidaan ymmärtää kompro-

95. Salih Isik Bora – Lucas Schramm, Toward a more ‘sovereign’ Europe? Domestic, bilateral, and European factors to explain France’s (growing) influence on EU politics, 2017–2022. *French Politics* 21(3) 2023, s. 3–24, 10–12.

96. UJ 13/2022 vp, s. 4.

97. Haastattelu n:o 2.

98. Haastattelu n:o 3.

99. SuVL 5/2021 vp, s. 26 kohta 83 ja suuren valiokunnan lausunto (UJ 13/2022 vp eduskunnalle komission ehdotuksesta ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston perustamisesta) 11/2022 vp, s. 4.

100. SuVL 11/2022 vp, s. 4.

101. SuVL 5/2021 vp, s. 26 kohta 83.

102. SuVL 11/2022 vp, s. 4.

103. SuVL 11/2022 vp, s. 5.

missivalmiutena. Valiokunnan sisällä oli kuitenkin selkeä kahtiajakautuminen puoluelinjojen mukaisesti.¹⁰⁴

EU-neuvotteluissa tärkeä vaikuttamiskeino on lyöttäytyä yhteen samanmielisten kanssa. 55-valmiuspaketin käsittelyn yhteydessä syntyi joukko samanmielisiä jäsenmaita, mikä heijastui osittain myös sosiaalisen ilmaston rahaston käsittelyyn. Ryhmä muodostui ilmastokunnianhimoisista mutta ”talousnuivista” jäsenvaltioista, joihin lukeutuivat Suomen lisäksi myös elpymispakettiin kielteisesti suhtautuneet Ruotsi, Saksa, Itävalta, Tanska ja Alankomaat.¹⁰⁵ Vaikka huolet monivuotisen rahoituskehyksen avaamisesta ja rahaston suuresta koosta olivat yhteisiä, vaikuttaa siltä, että toimivaltakysymystä ei näissä maissa koettu yhtä periaatteellisenä tai painavana seikkana kuin Suomessa. Oikeudellisia kysymyksiä tärkeämpää oli varmistaa, että rahaston kokoa pienennetään, tulotuelle asetetaan yläraja ja rahoituskehyksen avaamiselta vältytään.¹⁰⁶ Toimivaltakysymysten ongelmallisuuden lieventämiseen on luultavasti vaikuttanut myös neuvoston oikeuspalvelun suullinen arvio. EU-tasolla vaikutusarvioita tehtiin niukasti, ja esimerkiksi tilintarkastustuomioistuimen arvio saapui vasta juuri ennen kolmatta trilogia, joten sillä tuskin oli vaikutusta neuvoston sisäisissä keskusteluissa.¹⁰⁷ Lausunnossaan tilintarkastustuomioistuin kiinnitti huomioita elpymisvälineen epäkohtien toistumiseen myös ilmaston rahastossa. Tällaisia ovat esimerkiksi indikaattorit ja tulostittarit sekä komission tekemän kansallisten suunnitelmien arvioinnin ja laillisuusvalvonnan heikkous.¹⁰⁸

Ilmaston rahaston käsittely neuvostossa oli lisäksi riippuvainen päästökaupan laajennuksesta. Muut samanmieliset jäsenvaltiot kokivat kokonaisuuden hyväksymisen tärkeämpänä unionin ilmastotoimien kannalta. Suomen viiteryhmän tuki komission ilmastotavoitteille antoi ”jonkinlaista hyvää tahtoa komission suunnalta näitä maita kohtaan”, ja samalla

” – me ehkä saatiin itsellemme vähän liikkumisvara niille erityisintresseille, esimerkiksi talvimerenkulkuun ja siihen syntyvien lisäkustannusten jollain tavalla pehmentämiseen ja jonkinlaisen korjauskertoimen saamiseen [– –] talvimerenkulukupäästöille. Se oli oma sarkansa ja kesti aika pitkään saada lopulta, se piti sitoa muihin lehmänkauppoihin mutta... joka tapauksessa me haluttiin näyttäytyä ja olla semmoisia, että me tuetaan sitä kokonaisarkkitehtuuria ja samalla meillä on tiettyjä intressejä, jotka tulee ratkaista.”¹⁰⁹

Jäsenvaltion aktiivisuus konkreettisten tekstiehdotusten tekemisessä on tärkeä tapa varmistaa omien näkemysten kuulluksi tuleminen. Niitä

104. SuVL 11/2022 vp. Kokoomus ja perussuomalaiset suhtautuivat rahastoon erittäin kielteisesti.

105. Haastateltava 3.

106. Ks. ST-8406/22-INIT; ST-9969/22-INIT; ST-10395/22-INIT ja ST-10685/22-INIT.

107. European Court of Auditors Opinion 8/2022, s. 3.

108. ECA Opinion 8/2022, s. 14–17.

109. Haastattelu n:o 3.

” – tarjotaan sitten tänne jäsenmaille, et kuin sitten komission tietoon ja tarvittaessa parlamenttiin, koska sieltä puuttuu usein säädöksen sanottamisen osaamista. Tietysti mitä taidokkaammin [– –] johonkin tiettyyn konkreettiseen asiaan pystyy tarjoamaan laadukkaan tekstin, niin se voi usein kantaa pitkälle siellä neuvotteluissa.”¹¹⁰

Rahaston kyseessä ollessa tämäntyyppiseltä vaikuttamiselta kuitenkin katosi pohja jyrkän kielteisen kannan myötä. Lopulta Suomi jäi yksin vastustamaan ilmastorahastoa ja äänesti ainoana jäsenmaana sitä vastaan neuvostossa.¹¹¹ Haastateltava tuo esiin, kuinka

” – tämä oli paketti. Me ei voitu ikään kuin vain poimia meille sopivia rusinoita, tai no, niin me lopulta tehtiin [– –] Jos kaikki muut olisivat toiminut niin kuin me toimittiin, niin meillä ei olisi ollut tätä Fit for 55-pakettia. Se ei olisi ikinä mennyt läpi ilman solidaarisuuselementtiä. Niin tavallaan me saatiin ehkä [– –] kotimaahan päin kiillottaa sitä kilpeä, että me ollaan nyt tiukkoja – samalla haluttiin se paketti totta kai.”¹¹²

3. Ennallistamisasetus

3.1. Rakenne ja sisältö

Ennallistamisasetuksella pyritään estämään luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä ja ekosysteemien rappeutumista sekä edistämään monimuotoisuuden ja häiriönsietokyvyn elpymistä.¹¹³ Ennallistamisella tarkoitetaan ”prosessia, jossa aktiivisesti tai passiivisesti tuetaan ekosysteemin elpymistä sen rakenteen ja toimintojen parantamiseksi tavoitteena biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien häiriönsietokyvyn säilyttäminen tai lisääminen”¹¹⁴ Tavoitteet ennallistamiselle ovat niin määrällisiä kuin ajallisia: lopullisessa asetuksessa asetetaan prosentuaaliset tavoitteet tiettyjen ajanjaksojen välein (2030–2040–2050). Päämääränä on, että kaikki ennallistamisen tarpeessa olevat ekosysteemit kuuluvat

110. Haastattelu n:o 3.

111. Belgia ja Puola äänestivät tyhjää, mistä ks. <https://video.consilium.europa.eu/event/en/26808>.

112. Haastattelu n:o 3.

113. 1(a) artikla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 2024/1991, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2024, luonnon ennallistamisesta ja asetuksen (EU) 2022/869 muuttamisesta (ennallistamisasetus). EUVL L, 29.7.2024 ja komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (COM(2022) 304 final), s. 4.

114. Ennallistamisasetuksen 3(3) artikla.

ennallistamistoimenpiteiden piiriin vuoteen 2050 mennessä.¹¹⁵ Ekosysteemit on jaettu kahteen kategoriaan asetuksen 4 ja 5 artiklassa.¹¹⁶ Asetuksessa määrätään jäsenvaltioille kohdistuvista velvoitteista, joiden puitteissa ja saavuttamiseksi kunkin valtion on laadittava kansallinen ennallistamissuunnitelma. Toisin kuin sosiaalisessa ilmastorahastossa kustannukset katettaisiin EU-budjetin asemesta lähinnä kansallisesti, vaikka rahoitusta olisi myöhemmin todennäköisesti saatavissa myös EU:n erilaisista rahoitusohjelmista. Varsinaisten toimenpiteiden valinta on jätetty jäsenvaltioille, mutta suunnitelmat on lähetettävä komissioon tarkastettaviksi ja jäsenmaiden on otettava sen esittämät kommentit huomioon.¹¹⁷ Ennallistamisasetuksen ainoa oikeusperusta on ympäristöpolitiikkaa koskeva SEUT 192 artiklan 1 kohta.

Komission ehdotuksen kulmakivi oli niin sanottu heikentymättömyysvelvoite.¹¹⁸ Ennallistaminen koskee vain niitä ekosysteemejä ja luontotyyppisiä, jotka eivät ole hyvässä tilassa. Hyvällä tilalla tarkoitetaan sellaista esiintymää, jossa ”luontotyyppin keskeiset ominaisuudet, erityisesti sen rakenne ja toiminnot ja luonteenomaiset lajit tai luonteenomainen lajikoostumus heijastavat korkeatasoista ekologista eheyttä, vakautta ja häiriönsietokykyä, jotka ovat tarpeen ekosysteemin pitkän aikavälin säilymisen varmistamiseksi [– –]”.¹¹⁹ Jäsenvaltioiden on varmistettava, ettei hyvässä tilassa olevien luontotyyppien kunto heikkene.¹²⁰ Lisäksi ehdotus sisälsi oletaman siitä, että luontotyyppit, joiden tila on tuntematon, olisivat heikentyneessä tilassa.¹²¹ Neuvottelujen aikana heikentymättömyysvelvoitetta lievennettiin niin, että se koskee vain merkittävää heikentymistä.¹²² Tuntemattoman tilan luontotyyppisiä koskeva oletama poistettiin myös asetuksesta.

Komission ehdotusta kritisoitiin laajasti sekä Suomessa että muissa jäsenvaltioissa. Suomalaisen median uutisoinnista yksi haastateltavista toteaa, että ”en tiedä olenko koskaan törmännyt toiseen lakialoitteeseen poliittisen urani aikana,

115. Ennallistamisasetuksen 1(2) artikla. Tulkitsemisvaikeuksista ks. Emma Lees – Ole W Pedersen, *Restoring the Regulated: The EU’s Nature Restoration Law*. *Journal of Environmental Law* 37(1), s. 75–96.

116. 4 artikla koskee maa-, rannikko- ja makeanveden ekosysteemien ennallistamista, kun taas 5 artikla koskee meriekosysteemien ennallistamista.

117. Ennallistamisasetuksen 17 artikla.

118. Ks. An Cliquet – Alexandra Aragão – Matilde Meertens – Hendrick Schoukens – Kris Decler, *The negotiation process of the EU Nature Restoration Law Proposal: bringing nature back in Europe against the backdrop of political turmoil?* *Restoration Ecology* 32(5) 2024.

119. Ennallistamisasetuksen 3(4) artikla.

120. Ennallistamisasetuksen 4(11) ja 5(11) artikla.

121. Ennallistamisasetusehdotuksen 4(4) ja 5(4) artikla.

122. Ks. tästä Bente de Leeuw – Chris Backes, *The Non-Deterioration Obligation in the Nature Restoration Regulation – a Necessary and Proportionate Addition to the Habitats Directive or a Monstrosity with Disastrous Consequences for Society?* *Journal for European Environmental & Planning Law* 21(1) 2024, s. 22–40.

jonka ympärillä tihkui näin paljon väärinymmärryksiä, väärinkäsityksiä ja suoranaisia valheita”.¹²³ Epäselväksi uutisoinnin perusteella jäi esimerkiksi se, kuinka paljon esityksessä lopulta oli uutta suhteessa aiemman luontolainsäädännön velvoittavuuteen tai tavoitteisiin.¹²⁴ Valtioneuvoston kanta keskittyy metsäpolitiikkaan toimivallan alana ja Suomelle aiheutuviin kustannuksiin. Kirjelmässä korostetaan, 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 [– –] otetaan kansalliset erityispiirteet huomioon.”¹²⁵ Tästä syystä se piti ”tarpeellisena saada neuvoston oikeuspalvelun lausunto jatkovalmistelua varten erityisesti metsäympäristöjä koskevan ehdotuksen osalta.”¹²⁶

Lisäksi valtioneuvosto kiinnitti huomiota siihen, että ”komission ehdotus sellaisenaan aiheuttaisi Suomelle erittäin mittavina pidettäviä valtiontaloudellisia kustannuksia”.¹²⁷ Sinänsä tavallista on, että EU-säädöksistä aiheutuu jäsenvaltioille esimerkiksi hallinnollisia kustannuksia. Ennallistamisasetuksen kustannukset olivat kuitenkin mittavia ja jakaantuivat jäsenvaltioiden välillä hyvin epätasaisesti. Komission vaikutusarvion mukaan Suomen kustannukset arvioitiin noin 931 miljoonaan euroon vuodessa ja ne olisivat olleet EU:n korkeimmat BKT:hen suhteutettuna. Valtioneuvoston kirjelmässä kysymys kustannuksista puettiin valtiosääntöoikeudelliseksi kysymykseksi eduskunnan budjettivallan sekä valtiontalouteen kohdistuvan taakan kautta. Lisäksi valtioneuvosto kyseenalaisti ehdotuksen yhteensopivuuden toissijaisuusperiaatteen kanssa.¹²⁸

Myös suuri valiokunta katsoi, että ehdotus ei saisi aiheuttaa suhteetonta taakkaa jäsenvaltioiden valtion- taikka kansantalouksille ja sen tulisi jättää tarpeeksi kansallista liikkumavaraa kustannushyödyllisimpien keinojen valintaan.¹²⁹ Lisäksi valiokunta ohjeisti valtioneuvostoa varmistamaan, että kansalliset erityispiirteet otettaisiin huomioon säädöstekstissä.¹³⁰ Valiokunta korosti sosiaalisen hyväksyttävyyden keskeistä merkitystä ja painotti ehdotuksen vaikutusta omistusoikeuksiin sekä kansallisesti tärkeisiin toimialoihin.¹³¹ Lisäksi se kiinnitti huomiota vaikutusarvioinnin puutteellisuuteen, joka vaikeutti säädösehdotuksen käsittelyä kansallisesti ja EU-tasolla.¹³²

123. Haastattelu n:o 1.

124. Haastattelu n:o 3.

125. U 76/2022 vp, s. 21.

126. U 76/2022 vp, s. 22.

127. U 76/2022 vp, s. 19.

128. U 76/2022 vp, s. 22.

129. Suuren valiokunnan lausunto (U 76/2022 vp eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta) 14/2022 vp, s. 8–9.

130. SuVL 14/2022 vp, s. 8.

131. SuVL 14/2022 vp, s. 8.

132. SuVL 14/2022 vp, s. 9.

3.2. Oikeudellinen problematiikka

Suomen neuvotteluissa esittämä argumentointi metsätoimivallasta on luonteeltaan jyrkempää ja kategorisempää kuin Suomelle aiheutuvista kustannuksista tehdyt huomiot. Siinä missä jälkimmäinen ohjaa pikemminkin muokkaamaan ehdotuksen sisältöä tai pohtimaan kustannusten jakautumista, toimivaltakeskustelulla pyritään rajaamaan jopa laajoja alueita unionin toimien ulkopuolelle. Oikeudellisesti toimivaltaan nojautuva argumentti vaikuttaa köykäiseltä. Ennallistamisasetus on tarkoitettu luonnon monimuotoisuuden ja häiriönsietokyvyn elvyttämiseksi ja turvaamiseksi, ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi sekä unionin kansainvälisten sitoumuksien täyttämiseksi.¹³³ On vaikeaa esittää oikeudellisesti kestäväällä tavalla, että ympäristön käsitteestä olisi EU-kontekstissa nakerrettu metsiin kohdistuvat toimet.

Julkisen aineiston perusteella Suomi oli ainoa, joka puki vastustuksensa toimivalta-argumentaatioon. Muista metsäisistä maista esimerkiksi Ruotsissa EU-oikeuteen pohjautuvat väitteet sanoitettiin toissijaisuus- ja suhteellisuusky-symyksenä.¹³⁴ Toisin kuin eduskunta Ruotsin parlamentti jätti – kuten se usein tekee – virallisen toissijaisuushuomautuksen asiassa.¹³⁵ EU-keskustelussa toimi-valtakortti otetaan usein esiin niiden hankkeiden yhteydessä, joita jäsenvaltio ei kannata. Samalla huomautusten merkitys on jäänyt EU:ssa vähäiseksi.¹³⁶ Päätös toissijaisuushuomautuksen tekemisestä kuuluu Suomessa eduskunnan toimivaltaan, mutta suuri valiokunta on korostanut, ettei se ”pidä toissijaisuusmenettelyä tehokkaana keinona vaikuttaa EU-lainsäädäntöehdotusten sisältöön”.¹³⁷ Käytännössä eduskunta on tehnyt huomautuksia harvoin. Valtioneuvoston kirjelmässä toissijaisuusperiaatteen noudattaminen arvioidaan säännönmukaisesti, mutta tällä kertaa U-kirjelmä jätettiin – oletettavasti hallituspuolueiden linjaerimieli-syyksistäkin johtuen – eduskunnalle vain päivää ennen toissijaisuushuomautuk-sen määräajan umpeutumista.¹³⁸ Suuri valiokunta on katsonut, että

133. Ennallistamisasetusehdotuksen 1 artikla ja ennallistamisasetuksen 1 artikla.

134. Ks. ST-12773/22, Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality (Swedish Parliament).

135. Huomautus on mahdollinen, kun jäsenvaltion parlamentti kokee, että komission ehdotus on toissijaisuusperiaatteen vastainen. Ruotsin parlamentti oli vuoteen 2021 mennessä tehnyt huomautuksen 76 kertaa eli noin kahdeksaan prosenttiin komission ehdotuksista. Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen. Konstitutionsutskottets betänkande 2021/22:KU5.

136. Ks. esim. Pieter de Wilde – Tapio Raunio, Redirecting national parliaments: Setting priorities for involvement in EU affairs. *Comparative European Politics* 16(2) 2018, s. 310–329.

137. Suuren valiokunnan mietintö (VNS 7/2020 vp EU-politiikasta) 1/2021 vp.

138. European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration COM/2022/0304. Huomautusten määräaika oli 23.9.2022, U-kirjelmä on annettu eduskunnalle 22.9.2022. Ks. myös eduskunnan täysistunnon 9.11.2022 pöytäkirjan pääsivu PTK 120/2022 vp.

” – Suomen EU-asioiden käsittelyjärjestelmän mukaista on, että eduskunta valmistele kaikki mahdolliset kannanotonsa toissijaisuusasioissa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Vastaavasti valtioneuvoston on kiirehdittävä perustuslain [731/1999] 96 ja 97 §:n mukaisten kirjelmien toimittamista eduskuntaan, mikäli ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen vastaisuudesta on esitetty Suomessa tai muiden jäsenvaltioiden piirissä perusteltuja epäilyjä.”¹³⁹

Kun otetaan huomioon aikaisemmat kokemukset huomautusten tekemisestä, on epätodennäköistä, että huomautus olisi johtanut ehdotuksen viralliseen uudelleenarvioimiseen komissiossa. Myös EU-tuomioistuimessa toissijaisuusperiaatteeseen nojautuvat jäsenvaltioiden kanteet ovat menestyneet heikosti.¹⁴⁰

Tuomioistuin on korostanut seuraavaa:

”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 [– –] koskevat erityiset määräykset. Tästä seuraa, että toissijaisuusperiaatteen vaikutuksena ei voi olla, että unionin toimesta tulisi pätemätön jäsenvaltion erityisen tilanteen vuoksi, [– –] kun se on [– –] katsonut yksityiskohtaisten seikkojen perusteella ja arviointivirhettä tekemättä, että unionin yleinen etu voitiin toteuttaa paremmin unionin tason toiminnalla.”¹⁴¹

Tämän tulkinnan näkökulmasta valtioneuvoston toissijaisuusperiaatetta koskeva alustava kanta ei vaikuta kovinkaan kestävältä, koska se nojautuu keskeisesti Suomen kansalliseen näkökulmaan. Ja kuten yksi haastateltavista totesi, ”mitä Eurooppa on täynnä muuta kuin maantieteellisiä erikoispiirteitä?”¹⁴² Säädösehdotuksen tavoitteiden muotoilu huomioiden on hyvin vaikea todistaa, etteivät ne kuuluisi unionin toimivaltaan tai että ne olisivat helpommin jäsenvaltioiden tasolla saavutettavissa. Tällöin ratkaistavalla ongelmalla on ”rajatylittävä ulottuvuus, johon ei luonnollisesti voida puuttua tehokkaasti kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla.”¹⁴³ Lisäksi EU-tuomioistuin on toistuvasti muistuttanut, että ”toissijaisuusperiaate ei aseta kyseenalaiseksi yhteisölle perustamissopimuksen nojalla kuuluvaa toimivaltaa, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin sen tulkitsee.”¹⁴⁴ Kuten edellä on tuotu esiin, EU-tuomioistuin tulkitsee EU:n toimivaltaa laajasti.

139. SuVL 12/2010 vp.

140. Asia C-508/13 Viron tasavalta v. Euroopan parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2015:403.

141. Asia C-508/13, kohdat 47–54.

142. Haastattelu n:o 5.

143. Ks. tästä julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-358/14 Puola v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, ECLI:EU:C:2016:323, kohta 153.

144. Asia C-58/08 Vodafone, ECLI:EU:C:2010:321, kohta 74 ja asia C-176/09 Luxemburg v. Euroopan parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2011:290, kohta 78.

Mielenkiintoista on, ettei valtioneuvosto huomattavan kielteisessä kannassaan varsinaisesti kyseenalaistanut oikeusperustan valintaa eikä pohtinut mahdollisuutta käyttää ympäristöpolitiikan vaihtoehtoista oikeusperustaa (SEUT 192 artiklan 2 kohta), jota tulisi soveltaa kansallisen päätöksenteon kannalta poliittisesti herkemmissä kysymyksissä.¹⁴⁵ Suomi on aikaisemmin käyttänyt vastaavaa argumenttia menestyksekkäästi energiatehokkuusdirektiivikysymyksessä,¹⁴⁶ jolloin uhka mahdollisesta tuomioistuinkanteesta kasvatti pienen valtion painoarvoa poliittisissa neuvotteluissa huomattavasti. Kyseistä oikeusperustaa ei kuitenkaan koskaan ole käytetty, ja oletettavaa on, että Euroopan parlamentti vastustaisi sen käyttämistä, sillä sen asema heikkenisi.¹⁴⁷

Kustannukset olisi voinut myös pukea kysymykseksi suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta sekä tuoda esiin ehdotuksen laajat vaikutukset perusoikeuksiin, joita unioninkin lainsäätäjän tulee toiminnassaan noudattaa.¹⁴⁸ EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ”taloudellisille toimijoille aiheutuvan rasituksen olisi pysyttävä mahdollisimman pienenä ja sen olisi oltava suhteutettu saavutettavaan tavoitteeseen”.¹⁴⁹ Tätä kautta olisi voinut avautua mahdollisuus yhdistää kustannuskysymys ja vaikutukset pohjoisten jäsenvaltioiden lukuisiin maa- ja metsänomistajiin.¹⁵⁰ Komissio on määritellyt ehdotuksensa niin, että perusoikeuksia kunnioitetaan ja että ”sillä edistetään oikeutta korkeatasoiseen ympäristönsuojeluun ja ympäristön laadun parantamiseen perusoikeuskirjan 37 artiklassa vahvistetun kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti”.¹⁵¹ Käytännössä ehdotuksella on kuitenkin mittavat vaikutukset myös perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklassa säädettyyn omaisuudensuojaan ja liiketoiminnan suojaan. Edellä mainittua energiatehokkuusdirektiiviä uudistettaessa perustuslakivaliokunta toisti, kuinka se on ”ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia tarkasteltaessa kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen” ja edellyttänyt omaisuudensuojan

145. Neuvosto päättää yksimielisesti ja parlamenttia kuultuaan säädöksistä, jotka ovat ”etupäässä verotuksellisia” (englanniksi “of a fiscal nature”, mikä kattaa myös muut valtion tulonlähteet) ja vaikuttavat kaavoitukseen, vesivarojen hallintaan tai saatavuuteen, maankäyttöön tai energialähteiden valintaan.

146. Ks. valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi energiatehokkuudesta (energiatehokkuusdirektiivi) 25/2011 vp.

147. Parlamenttia tulisi ainoastaan konsultoida.

148. Perusoikeuskirjan 51 artikla.

149. Asia C-620/18, kohdat 114–115.

150. Näistä liikkui paljon harhaluuloja, ks. Niels Hoek, Addressing Legal Myths about the Proposed EU Nature Restoration Law. Verfassungsblog 23.6.2023 osoitteessa <https://verfassungsblog.de/addressing-legal-myths-about-the-proposed-eu-nature-restoration-law/>.

151. Komission ehdotus asetukseksi luonnon ennallistamisesta, s. 12.

rajoitusten olevan oikeasuhtaisia.¹⁵² Perustuslakivaliokunta huomautti ennallistamisasetusta koskevan ehdotuksen perusoikeusarvioinnin puutteellisuudesta lausunnossaan, jossa se katsoi, että ehdotus ”on merkityksellinen perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta”,¹⁵³ sillä ennallistamistoimenpiteet tulisivat kohdistumaan ”merkittävällä tavalla myös yksittäisiin maanomistajiin ja maa- ja metsätalouselinkeinojen harjoittajiin”.¹⁵⁴ Lausunnossa kiinnitetään huomiota vaikutuksiin, jotka kohdistuvat elinkeinovapauteen, joka turvataan perustuslain 18 §:n 1 momentissa.¹⁵⁵ On kuitenkin hyvinkin mahdollista, että EU-tuomioistuimen punninta – sikäli kuin vastaava asia sen arvioitavaksi koskaan päätyisi – painottaisi perustuslakivaliokuntaa enemmän lainsäätäjän laajaa harkintavaltaa perusoikeuksien punninnassa.¹⁵⁶

Suomalaisen (ja saksalaisen) EU-valtiosääntökeskustelun erityispiirre on ollut keskustelu EU-sääntelyn vaikutuksesta kansallisen parlamentin budjettivaltaan. Keskustelulle on vaikea löytää tarttumapintaa EU-oikeudesta, eikä sitä koskevia argumentteja ole tapana esittää EU:n toimielimissä. Ennallistamisasetuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta penäsi kansallista kustannusarviota, jotta asetuksen vaikutuksista eduskunnan budjettisuvereniteettiin saataisiin parempi käsitys.¹⁵⁷ Eduskunnan budjettivaltaa koskevat perustuslakivaliokunnan lausunnot ovat useimmiten koskeneet talous- ja rahaliiton ympärille rakennettuja järjestelyjä. Valiokunta on kuitenkin myös yleisemmin korostanut, kuinka perustuslain 94 §:n 1 momentin säännöksellä ”suojataan eduskunnan budjettivallan säilymistä reaalisena”, ja painottanut, että ”kustannusten merkittävyyttä arvioitaessa lähtökohtana voidaan pitää sitä, kuinka merkittävällä tavalla velvoite sitoo eduskuntaa tämän päättäessä valtion talousarviosta”.¹⁵⁸ Elpymisvälinee-

152. Perustuslakivaliokunnan lausunto (U 26/2022 vp eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu)) 30/2022 vp. Punnintaa ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan välisestä suhteesta sisältyy myös sähköautojen latauspisteitä koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (HE 23/2020 vp eduskunnalle laeiksi sähköajoneuvojen latauspisteistä ja latauspistevalmiuksista rakennuksissa sekä rakennusten automaatio- ja ohjausjärjestelmistä ja maankäyttö- ja rakennuslain 126 §:n muuttamisesta) 26/2020 vp.

153. Perustuslakivaliokunnan lausunto (U 76/2022 vp eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (ennallistamisasetus)) 62/2022 vp, kohta 13.

154. PeVL 62/2022 vp, kohta 12.

155. PeVL 62/2022 vp, kohta 15.

156. Perusoikeuskontekstissa esimerkiksi asia C-204/21 Euroopan komissio v. Puolan tasavalta, ECLI:EU:C:2023:442, kohta 334.

157. PeVL 62/2022 vp, kohta 20 ja jatkokirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta 11/2023 vp, s. 9–10.

158. Perustuslakivaliokunnan lausunto (HE 101/2012 vp eduskunnalle aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä) 29/2012 vp. Ks. myös esim. perustuslakivaliokunnan lausunto (HE 155/2012 vp talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi

seen liittyviä järjestelyjä käsitellessään valiokunta totesi, että ehdotuksen myötä syntyvien vastuiden suuruuden vuoksi kyseessä vaikuttaa olevan merkittävä eduskunnan budjettivallan rajoite mutta se ei osana omien varojen järjestelmää sellaisenaan ja yksin tarkasteltuna vielä ole välttämättä täysivaltaisuuden kannalta ongelmallinen.¹⁵⁹ Ennallistamisasetuksen budjettivaikutukset vaikuttivat kuitenkin huomattavasti elpymispaketin kustannuksia merkittävämmiltä. Kustannukset katetaan lähes kokonaan kansallisella tasolla, sillä asetusehdotuksen johdanto-osan mukaan

” – jäsenvaltioiden olisi sisällytettävä luonnon monimuotoisuutta koskeviin tavoitteisiin liittyvät menot, myös kansallisten ennallistamisuunnitelmien täytäntöönpanosta aiheutuvat vaihtoehto- ja siirtymäkustannukset, kansallisiin talousarvioihinsa ja tarkasteltava, miten unionin rahoitusta käytetään.”¹⁶⁰

Täten oli selvää, että neuvostossa määränemmistöllä hyväksyttävällä ehdotuksella oli huomattavia vaikutuksia myös budjettivallan käyttöön jäsenvaltioissa, riippumatta siitä, olivatko ne itse valmiita äänestämään asetuksen puolesta. Toimielinten näkökulmasta budjettivaltaan liittyvillä valtiosääntöoikeuden kysymyksillä ei kuitenkaan ole EU-oikeuden tulkinnan kannalta merkitystä. Ongelmiksi ne muodostuvat haastaessaan yksimielistä EU-päätöksentekoa (kuten tiukka perustuslain tulkinta Suomessa eurokriisin aikaan ja elpymisvälinettä hyväksyttäessä) tai johtavat kanteisiin Saksan perustuslakituomioistuimessa toimien hyväksymisen jälkeen.

3.3. Vaikuttamisyritykset

Kansallista keskustelua seurannut sai helposti sen käsityksen, että hallituksen vaikuttamistyö jäi asetuksen osalta auttamattoman myöhäiseksi. Tästä kielii myös opposition Marinin hallitukselle jättämä EU-asioissa hyvinkin poikkeuksellinen välikysymys,¹⁶¹ jonka täysistuntokäsittelyn yhteydessä oppositio läksytti hallitusta toissijaisuushuomautuksen ja yhteisen kannan puutteesta.¹⁶² Hallituspuolueiden erojen lisäksi välikysymyksessä nostettiin esiin lisäksi ympäristö- ja

sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista) 37/2012 vp ja perustuslakivaliokunnan lausunto (U 12/2020 vp eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) perustamisesta) 11/2020 vp.

159. Perustuslakivaliokunnan lausunto (E 64/2020 vp valtioneuvoston selvitys: EU:n elpymissuunnitelma; MFF+ ja elpymisväline) 16/2020 vp.

160. 71 johdantokappale, komission ehdotus.

161. Ks. välikysymys 4/2022 vp hallituksen EU-vaikuttamisen laiminlyönneistä ennallistamisasetuksessa. Ks. myös eriyvä mielipide SuVL 14/2022 vp, s. 21.

162. PTK 120/2022 vp.

maa- ja metsätalousministeriön linjaerot, joista johtuen hallituksen linjaa ennallistamisasetuksen käsittelyyn oli vaikea arvioida.¹⁶³ ”Keskiuertoäänestäjä liene tippunut jo aikoja kärryiltä, mikä tässä asiassa on hallituksen ja opposition ero eduskunnassa.”¹⁶⁴

Yhteisen linjan puute vaikeutti myös Suomen kannan edistämistä EU:ssa. Yksi haastateltava kuvasi tyytymättömyyttään siihen, kuinka ”virkamiehet ministeriössä [eivät] uskalla tehdä yhtään mitään ennen kuin on valtioneuvoston kanta, tai siis ennen kuin suuri valiokunta on puhunut. Se on sitten tavattoman myöhään, että voi olla jo auttamattomasti ulkona.”¹⁶⁵

Neuvotteluihin osallistuneet asiantuntijat kuitenkin vakuuttivat haastatelluissa, että Suomi oli varsin aktiivinen jo ennen komission ehdotuksen julkistamista.¹⁶⁶ Tämän ansiosta komission ehdotus vastasi paremmin kansallisia toiveita kuin sen aikaisemmat luonnokset. Vaikutustyötä jatkettiin neuvotteluiden edetessä neuvostossa:

”Nähtiin, että kaikki keinot, joilla me voidaan pureutua näihin meille tärkeisiin asioihin [– –] on käytettävä siten, että pitää itsellään aloitteen, aina. Ja me tehtiin näin [– –] kaikissa työryhmien puheenvuoroissa, kun siellä on tosi taitavat virkamiehet mutta sen lisäksi me päätettiin, että aina, kun me voidaan tehdä joku non-paper, joku tekstiehdotus, me tehdään se ja me haetaan siihen mukaan muutama maa.”¹⁶⁷

Viiteryhmän löytymistä edisti se, että Suomi ei ollut ainoa maa, jota ennallistamisasetuksen ehdotettu sisältö huoletti. Suomi osallistui metsäisten maiden metsäministereiden yhteiskirjeeseen, joka luovutettiin komissiolle.¹⁶⁸ Yksi haastateltavista kuvaa, kuinka ”metsäkysymyksissä änkeröiden ääni on hyvin vahva.”¹⁶⁹ Metsäympäristöä koskevien velvoitteiden ja indikaattorien lisäksi kustannukset, suo- ja turvemaat, maatalouskäytössä oleva pinta-ala sekä kaupunkiympäristöjä koskevat säännöt olivat kiistanalaisia.¹⁷⁰ Kunkin jäsenvaltion painotukset näyttäivät kuitenkin riippuneen pitkälti ennallistamistoimien ennakoidusta määrästä tai kansallisista olosuhteista ja tarpeista. Täten Suomessakin puhuttanut kaupunkien latvuspeittävyys oli suuri ongelma esimerkiksi Alan-

163. Ks. myös Matti Koivisto, Marinin mukaan Suomi voi äänestää EU:n ennallistamisasetusta vastaan. Yle 23.10.2022.

164. Timo Haapala, Kommentti: Kepuvaihteen silmään laittanut Sanna Marin suututti vihreät ja turvasi hallituksen jatkon. IS 9.11.2022.

165. Haastattelu n:o 1.

166. Haastattelu n:o 4 ja 2.

167. Haastattelu n:o 3.

168. Ks. Joint Statement of the Ministers responsible for Forestry of Austria, Finland, Slovenia, Sweden: Shaping the future of European forests and the forest based sector – leading the way forward. Stuhleck, 26 September 2023.

169. Haastattelu n:o 2.

170. Ks. ST-9924/23 ja ST-15473/22.

komaisissa. Euroopan parlamentissa EPP (European Peoples' Party) yritti kaataa asetuksen osana vaalikampanjaansa,¹⁷¹ ja Suomessa sen parlamentissa esittämällä neuvotteluvaatimuksilla peloteltiin mediassa klikkiotsikoin.¹⁷²

Vaikka kustannuskysymys vaikutti useiden jäsenvaltioiden kantaan, sitä ei näissä – toisin kuin Suomessa – määritelty (valtiosääntö) oikeudellisena kysymyksenä. Neuvoston oikeuspalvelun lausuntoa ei tässäkään asiassa annettu. Eduskuntakäsittelyn keskiössä olleet kysymykset eduskunnan budjettivallasta tai perusoikeuksien välisestä tasapainosta eivät Brysselissä herättäneet kiinnostusta, ja Suomi keskittyi vaikuttamaan muilla kuin oikeudellisilla argumenteilla. Keskeistä lienee ollut, että osan ajasta puheenjohtajana toimi Ruotsi, jolla oli samankaltaisia huolia.¹⁷³ Ennallistamisasetuksen lopullinen versio on komission ehdotusta lähempänä Suomen neuvottelutavoitteita ja näyttää vastaavan pitkälle sitä, mitä suuri valiokunta valtioneuvostolta edellytti.¹⁷⁴ Yksi haastatteluvastauksesta luonnehti, kuinka ”kustannukset ei ole menneet merkittävästi alas mutta kaikki muut, niissä saavutettiin neuvottelutavoitteet”.¹⁷⁵

Suhteellisen hyvä neuvottelutulos ei kuitenkaan riittänyt asetuksen tukemiseen neuvostossa, sillä Suomi äänesti ympäristöneuvostossa ehdotusta vastaan. Hallituksen linja vaikutti pohjautuvan kustannusten lisäksi sen käsitykseen metsäteollisuuden edusta, johon kenties yhdistyy yleisemmin skeptisyys ilmasto- ja ympäristöpolitiikkaa kohtaan. EU:n metsäpoliittisen toimivallan vastustamisen voi olettaa liittyvän oikeudellisen puhdasoppisuuden asemesta metsätoimialalle kohdistuviin kustannuksiin sekä uhkaan suomalaisen metsäsektorin vähenevästä vaikutusvallasta tilanteessa, jossa metsiä koskevat päätökset tehtäisiin enenevästi EU-tasolla. Ennallistamisasetus on vain yksi esimerkki EU:n metsäliitännäisistä hankkeista, joissa Suomi on hangannut vastaan.¹⁷⁶ Metsäalan intressistä on muodostunut kansallinen etu, jota Suomi on valmis priorisoimaan.¹⁷⁷ Haastatteluissa metsäsektoria pidettiin yliedustettuna vaikutuslähteenä niin kansallisessa kan-

171. Haastattelut n:o 4 ja 5.

172. Esim. Teemu Kammonen, Suomea odottaa valtava urakka, jos aiomme noudattaa uutta EU-asetusta luonnon ennallistamisesta. Yle 20.6.2024 ja Elli Harju, EU:lta tulossa järjestyttävä luontoesitys Suomelle: Turvemaita pois maatalouskäytöstä, metsien tilaa parannettava. Ilta-lehti 18.2.2022.

173. Ks. UJ 11/2023 vp.

174. SuVL 14/2022 vp ja suuren valiokunnan lausunto (U 76/2022 vp ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta) 1/2023 vp.

175. Haastattelu n:o 2.

176. Ks. Katja Incononato, Sanna Marinin ja Stefan Löfvenin kirje EU-komissiolle herättää närää: ”Miten me voimme ajaa kestävä metsänhoitoa, jos pääministerimme samaan aikaan lähetelee kirjeitä, joissa vaaditaan juuri päinvastaista”. Kauppalehti 30.5.2021.

177. Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta 2021:4, s. 8; ks. myös maa- ja metsätalousministeriön tiedote 16.7.2021: EU:n uusi metsästrategia ylittää osin komission toimivallan metsäasioissa, kokonaiskestävyyks mukana ennakkotietoja paremmin; haastattelut n:o 1, 4 ja 5.

nanmuodostuksessa kuin EU-tasolla.¹⁷⁸ Tällöin keskustelu siitä, kehen toimet ja niiden hinta kohdistuvat ja kenen pitäisikin maksaa, jää helposti peittoon. Metsäalaaan liittyvää kansallista etua olisi kuitenkin ollut mahdollista edistää oikeudellisesti uskottavammilla keinoilla kuin väittämällä kategorisesti, ettei EU:lla ole toimivaltaa säädellä metsiä, etenkin kun kyseessä ei ollut säädös, jonka pääasiallinen tai ainoa tavoite olisi metsien hoito tai tämän sääntely.

Kansallisessa keskustelussa esitetään usein, että EU-hankkeet eivät palvele suomalaista etua tai vastaa suomalaisten tarpeisiin; sen sijaan olemme kantamassa rahallisen vastuun toisten hyvinvoinnista tavalla, joka on vähintään jännitteisessä suhteessa perussopimusten kanssa. Useat haastateltavat toivat kuitenkin esiin, etteivät näitä näkemyksiä heijastelleet neuvottelutavoitteet välttämättä palvelleet Suomen ja suomalaisten etua. Asetuksen tavoitteena oleva korkea luonnonsuojelun taso jäi suomalaisessa keskustelussa vähäiselle huomiolle. Yksi haastateltava kuvaa tilannetta näin:

”Me puhutaan ilmasto- ja ympäristötavoitteista, jotka ovat yleisen edun mukaisia [- -] laajoja yhteiskunnallisia tavoitteita, joissa ei ole eturyhmiä tai edunsaajia. Lähtökohtaisesti tämän tyyppinen päätöksenteko ja lainsäädäntöhän sinällään sopii parlamentin ja EU-instituutioiden tasolle, koska EU pystyy tekemään lisäarvoa.”¹⁷⁹

Asetuksen ennakoitiin jo kaatuneen ennen parlamentin vaaleja. Haastateltava toteaa, kuinka ”peli on menetetty. Et se narratiivi on nyt mitä se on, ja sillä ei ole mitään väliä, että ne on täysin tuulesta temmattuja juttuja.”¹⁸⁰ Lopulta ratkaisu kuitenkin löytyi. Asetuksen lopulliseen hyväksymiseen liittyi poikkeuksellista dramatiikkaa, kun Itävallan ympäristöministeri Leonore Gewessler äänesti oman kansallisen linjansa vastaisesti,¹⁸¹ mikä mahdollisti asetuksen täpärän hyväksymisen neuvostossa. Suomessakin eläteltiin toivoa äänestystuloksen kumoutumisesta, mutta käytännössä EU-oikeuteen pohjautuvia kumoamisperusteita on vaikea löytää, kun otetaan huomioon, että jokaiseen neuvoston kokoukseen osallistuvalla ministerillä voidaan edellyttää olevan valtuus edustaa jäsenvaltiotaan.¹⁸² Lopputulos oli kuitenkin Suomen kannalta sangen kelpo: ”Me ei saatu kaikkea läpi mitä me haluttiin, mutta me saatiin tosi iso osa.”¹⁸³

178. Haastattelut n:o 1, 2, 4 ja 5.

179. Haastattelu n:o 4.

180. Haastattelu n:o 1.

181. Suomen lisäksi asetusta vastaan äänestivät Unkari, Italia, Alankomaat, Puola ja Ruotsi: <https://www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/corporate-policies/transparency/open-data/voting-results/?meetingid=4032>.

182. SEU 16(2) artikla.

183. Haastattelu n:o 3.

4. Johtopäätökset

Artikkelissa käsitelimme kahta viimeaikaista EU:n ympäristöpoliittista säädös-hanketta, jotka synnyttivät Suomessa poikkeuksellista vastustusta. Molemmat hankkeet politisoituivat vahvasti julkisessa keskustelussa, ja kun ”valtioneu-
vosto- poliittinen johto leimaa [Suomen kannat] ja sitten suuri valiokunta ja erityisvaliokunnat ottaa kantaa, niin sittenhän se on virkamiesten tehtävä tulkita sitä parhain päin ja ikään kuin löytää sieltä ne neuvotteluvarat”.¹⁸⁴ Mitä tiukempia ja yksityiskohtaisempia kannat ovat, sitä vähemmän joustoa neuvottelijalla on käytettävissään.

Suomen kannat nojautuivat oikeudellisille argumenteille, joilla voisi ajatella olevan erityistä kantavuutta oikeuteen pohjautuvassa yhteisössä. Tarkastelumme perusteella Suomen edistämät väittämät eivät johtaneet neuvostossa periaatteellisempaan keskusteluun säädöshankkeisiin liittyneistä oikeudellisista kysymyksistä. Osin tähän on voinut vaikuttaa esitettyjen väitteiden oikeudellinen ja poliittinen uskottavuus.¹⁸⁵ Kansallisen metsätoimivallan absoluuttinen puolustaminen on vaikeaa, kun otetaan huomioon EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja siinä hyväksytyt perusteet. Vastustusta Suomen viiteryhmässä herättivät eritoten ehdotettujen hankkeiden aiheuttamat kustannukset, joiden vuoksi myös Suomi vastusti molempia ehdotuksia loppuun saakka. Suomi, yhdessä etenkin osan ennallistamisasetusta vastustaneiden jäsenvaltioiden (Ruotsi, Itävalta, Saksa, Alankomaat) kanssa, lukeutuu nettomaksajiin. Ilmastorahaston poliittinen tärkeys koko EU:n päästövähennystavoitteen ja eritoten uuden päästökaupan kannalta johti muut Suomen kanssa samoilla linjoilla olleet maat lopulta kannattamaan hanketta – toimivaltakysymyksestä huolimatta. Muita jäsenmaita vaivanneet seikat, kuten veloitettujen ennallistamistoimien kohdistaminen eri luontotyyppeihin ja niiden aiheuttamat kustannukset, käsiteltiin neuvotteluissa muulla kuin oikeudellisella kielellä. Pelkkiin kustannuksiin keskittyminen voi sokeuttaa niillä saavutettavalle edulle, kuten korkealle ympäristönsuojelun tasolle.

Molemmilla säädöksillä on oikeudellinen perintö, joka heijastuu nyt hyväksytytjen säädösten ulkopuolelle. Jatkossa komissio voi ehdotuksissaan viitata ilmastorahastoon ennakkotapauksena sosiaaliturvan sääntelystä ja rahoittamisesta EU:n kautta, sillä solidaarisuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden varmistaminen on noussut EU:n tavoitteiden keskiöön. Ennallistamisasetus puolestaan luo ennakkotapauksen siitä, että EU-säädöksistä voi aiheutua jäsenvaltioille mittaviakin kustannuksia, joista vastaaminen nähdään osana EU-jäsenyydestä syntyviä velvoitteita. Vaikka esimerkiksi maataloustuet ja koheesiopoli-

184. Haastattelu n:o 3.

185. Ks. tästä tarkemmin Leino-Sandberg 2021.

tiikka ovat olleet EU-rahoituksen keskeisiä käyttötarkoituksia jo ennen Suomen EU-jäsenyyttä, elpymispaketin ja sosiaalisen ilmastonrahaston kautta EU on kehittynyt laajemmin tulonsiirtounionin suuntaan ja rahoittaa nyt kansallisten suunnitelmien kautta toimia, jotka kuuluvat kansalliseen toimivaltaan ja jotka on aikaisemmin katettu kansallisista budjeteista. Vastaava lähtökohta sisältyy myös komission tulevaa EU:n rahoituskehystä koskeviin suunnitelmiin.¹⁸⁶ Toisaalta kansallisiin suunnitelmiin nojautuva hallintomalli ei välttämättä ole tehokkain keino toteuttaa EU:n yhteisiä tavoitteita, koska se jättää jäsenvaltioiden hallituksille paljon liikkumavaraa. Tällä on erityistä merkitystä silloin, kun hankkeita toteutetaan EU-rahoituksella. Käytännössä monien vihreinä markkinoitujen EU-hankkeiden sävy on ollut korkeintaan hailakan vihreä.¹⁸⁷ EU-rahoituksen suuntaamisesta olisi tärkeää käydä Suomessa kriittistä keskustelua nyt, kun keskustelut EU:n uusista seitsenvuotisista rahoituskehyksistä ovat käynnistymässä.

Toimivaltakysymysten nostamista neuvoston agendalle vaikeutti myös se, ettei kirjallista lausuntoa neuvoston oikeuspalvelulta pyydetty kummankaan hankkeen yhteydessä, oletettavasti johtuen siitä, että puheenjohtajavaltiona toimi suurimman osan käsittelyä jäsenvaltio, joka suhtautui hankkeeseen myönteisesti. Komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen totesi antaessaan juhllallisen vakuutuksensa EU-tuomioistuimessa tammikuussa 2025, että komission tehtävä on ”suojella perussopimuksia ja täyttää ne elämällä”, jotta unioni kykenee vastaamaan ajankohtaisiin haasteisiin.¹⁸⁸ Neuvoston oikeuspalvelun julkisesti saatavilla olevissa lausunnoissa on harvoin käsitelty kriittisesti EU:n toimivaltarajoihin liittyviä kysymyksiä, eikä se koskaan tee valtiosääntöoikeudellisia arvioita. Nämä seikat eivät ole EU-toimielinten käyttämässä EU-oikeuden kielessä merkityksellisiä. Lausunnoista olisi täten todennäköisesti ollut vaikea löytää tukea Suomen kansallisessa keskustelussa esiintyneille oikeudellisille argumenteille. Vaikka oikeudellinen argumentaatio on suomalaisessa EU-keskustelussa usein keskiössä, EU:ssa sillä vaikuttaminen on näiden esimerkkien valossa vaikeaa. Poliittista vallankäytön hyväksyttävyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta koskeva erimielisyys pelkistyy EU:ssa vain harvoin kysymykseksi politiikan laillisuudesta, vaikka Suomessa tämänkaltaisella keskustelulla on pitkät perinteet.

186. Dynaaminen EU:n talousarvio tulevaisuuden tarpeisiin – Monivuotinen rahoituskehys 2028–2034, COM(2025) 570 final; Päivi Leino-Sandberg, *Leaked and Loaded: Why the NGEU Model is Ill-Suited for Responding to the EU’s Current Geopolitical Challenges*. VerfBlog 18.3.2025 osoitteessa https://verfassungsblog.de/mff_ngeu_leaked-and-loaded/.

187. Päivi Leino-Sandberg, *Recovery and Resilience Facility two years after – quo vadis EU money?* VerfBlog 28.9.2023 osoitteessa <https://verfassungsblog.de/recovery-and-resilience-facility-two-years-after-quo-vadis-eu-money/>.

188. *Speech by President von der Leyen at the solemn undertaking of the College of Commissioners before the European Court of Justice* osoitteessa https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_330.

EU on murroksessa, ja tehokkaan EU-vaikuttamisen edellytyksenä on sen ankkuroituminen poliittisiin ja oikeudellisiin realiteetteihin. Yksi haastateltava kuvaa, kuinka pyrkimys muodostaa kanta ajoissa tarkoittaa Suomessa yhä samaa kuin se, että ”pitää lähteä vastustamaan”.¹⁸⁹ Onnistuneen vaikuttamisen kannalta aineiston pohjalta korostuvat kuitenkin oikea-aikaisuus, aktiivisuus ja ratkaisuhakuisuus. Lisäksi

”täytyy identifoida siellä kaikista tärkeimmät prioriteetit ja valita ne taistelut, joissa me tehdään työtä, ja Suomihan yleensä näyttäytyy täällä sellaisena rakentavana ja ratkaisukeskeisenä, aktiivisena jäsenmaana ja silloin, kun me puhutaan, niin tiedetään, että tämä on meille oikeasti tärkeää”.¹⁹⁰

Tehokkaan EU-vaikuttamisen kieli onkin poliittisen argumentoinnin kieltä, jossa oikeudellisille argumenteille ei anneta erityistä itseisarvoa.

From the language of EU law to legalism – Finland’s legal argumentation in negotiating the Nature Restoration Law and Social Climate Fund

PIELPA OLLIKAINEN, MICL, Doctoral Researcher, University of Helsinki – PÄIVI LEINO-SANDBERG, LL.D., Professor, University of Helsinki

The EU is traditionally defined as a community based on the rule of law: its powers and their limits are laid down in its founding treaties. In practice, EU competencies have been interpreted creatively in order to avoid the need for formal treaty reform. Some of the recent EU environmental and climate policy measures have engendered exceptional resistance in Finland. Both the government programme and recent reports have emphasised the need to develop Finland’s ability to influence EU legislation so as to advance national interests. The article examines the Social Climate Fund, and the Nature Restoration Regulation adopted during the previous parliamentary term, and where the Finnish negotiation strategy led to opposite conclusions. In practice, this resistance has been closely tied to the costs imposed by EU legislation, but it has been conducted in legal language. Finnish discussion has centred on the wish to define social policy and forestry questions as exclusively national competencies. We describe the legal argumentation used and its impact in EU negotiations. Legal discussion about the limits to EU competence remained largely contained within Finnish discussion. We trace this outcome to how the objective of safeguarding national competence now finds expression in the legal language used in EU institutions, which is geared towards deeper integration.

189. Haastattelu n:o 4.

190. Haastattelu n:o 2.