

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

Kokous

Eduskuntatunnus U 78/2018 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

U-jatkokirjelmä koskee komission 12.12.2023 hyväksymää muutettua asetusehdotusta (COM(2023) 790 final), joka korvaa komission vuonna 2018 antaman asetusehdotuksen rajanylisten oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamismekanismista. Muutokset koskevat asetuksen perusteluosaa ja artikloja kokonaisuudessaan. Asetusehdotus ei koske EU:n monivuotisen rahoituskehysten toimeenpanoa tai muuta EU-rahoitusta tai ohjelmia vuosille 2021 - 2027 tai sen jälkeen.

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

Suomen 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 helpottamisesta, 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. Jäsenvaltioiden 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 demokration 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. Kus-

tannustehokkuuden kannalta asetuksen mahdollinen voimaantulo olisi tarkoituksenmukaista siirtää koheesiopolitiikan seuraavan ohjelmakauden käynnistymisen yhteyteen vuoden 2027 jälkeen.

Pääasiallinen sisältö

EU:n alueellisen agendan yhteydessä on valmisteltu useita vuosia aloitteita, joilla voitaisiin puuttua raja-alueilla jäsenvaltioiden lainsäädännön ja hallinnollisten menettelyiden eroista aiheutuvaan tehottomuuteen ja lisäkustannuksiin erilaisten palvelujen ja julkishyödykkeiden järjestämisessä. Komissio antoi 2017 tiedonannon ”Kasvun ja yhteenkuuluvuuden edistäminen raja-alueilla”, jossa esiteltiin toimenpiteitä näiden rajaesteiden vähentämiseksi.

Komissio antoi 29.5.2018 ehdotuksen asetukseksi rajanylisten oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamisesta (European Cross-Border Mechanism, ECBM). Neuvostossa käytiin työryhmätason johdantokeskustelu, jonka perusteella asetusehdotuksen tarkempaa käsittelyä ei jatkettu. Neuvoston oikeuspalvelu antoi 2020 kirjallisen kannanoton, jossa se arvioi, että komission ehdotus ei ole yhteensopiva EU:n perussopimusten kanssa (6009/20).

Euroopan parlamentti antoi komission alkuperäisestä asetusehdotuksesta ensimmäisen lukemisen kannat 2018 ja 14.9.2023 oma-aloitteisen lainsäädäntöpäätöslauselman, jonka jälkeen komissio 12.12.2023 hyväksyi muutetun ehdotuksensa (COM (2023) 790 final).

Komission muutettu asetusehdotus

Asetusehdotuksen käsittely alkoi 15.1.2024 neuvoston rakennetoimien ja syrjäisten alueiden SMOR-työryhmässä. Puheenjohtajavaltio ei ole vielä ilmoittanut tavoiteaikatauluun asetusehdotuksen käsittelylle ensimmäisen lukemisen yleisnäkemyksen muodostamiseksi.

Euroopan unionin raja-alueilla on kehitystä haittaavia esteitä, jotka vaikeuttavat rajaseutualueiden mahdollisuuksien täysimääristä hyödyntämistä. Ne koskevat esimerkiksi terveyspalveluja, työlainsäädäntöä ja yritystoiminnan kehittämistä. Komissio on ehdottanut koheesiopolitiikan tavoitteita tukevaa ja sen oikeusperustaan nojautuvaa EU-tason mekanismeja, jonka tarkoituksena on poistaa erilaisia oikeudellisia ja hallinnollisia esteitä jäsenvaltioiden väliltä.

Asetusehdotuksen tarkoituksena on perustaa menettely, jolla helpotetaan sellaisten rajat ylittävien esteiden poistamista, jotka haittaavat jonkin sellaisen infrastruktuurikohteen perustamista ja toimintaa, jota tarvitaan rajat ylittävään julkiseen tai yksityiseen toimintaan, tai tietyllä raja-alueella tarjottavan rajat ylittävän julkisen palvelun perustamista ja toimintaa, edellyttäen, että menettely edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta raja-alueella (”rajat ylittävien ratkaisujen helpottamiseen tarkoitettu väline”).

Tarkoituksena on vaikuttaa jäsenvaltioissa sovellettaviin kansallisiin oikeusnormeihin ja –käytäntöihin säätämällä menettelystä rajaesteiden purkamiseksi.

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

Muutetun ehdotuksen tavoitteena on alkuperäistä ehdotusta vastaavasti mahdollistaa alueellisesti rajoitettuja poikkeuksia tai muutoksia muutoin jäsenvaltiossa sovellettavaan lainsäädäntöön ja hallintokäytäntöihin asetuksessa määritellyissä laaja-alaisissa julkisiin palveluihin tai infrastruktuuriin liittyvissä toimissa.

Komission muutetun asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioissa sovellettaisiin rajat ylittävien esteiden ratkaisemiseen raja-alueilla unionin oikeuden mukaan perustettua erityistä menettelyä (*rajat ylittävien ratkaisujen helpottamiseen tarkoitettu väline, cross-border facilitation tool*). Uusi hallinnollinen rakenne koostuisi rajaesteitä koskevia asioita jäsenvaltioissa käsittelevistä *rajat ylittävistä koordinaatiopisteistä*. Koordinaatiopisteiden perustamisesta ja tehtävistä säädettäisiin muutetun asetusehdotuksen 4 - 5 artiklassa.

Komission tehtävänä olisi valvoa asetuksen tehokasta soveltamista ja koordinoita 12 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden välistä kokemustenvaihtoa ja ylläpitää rekisteriä jäsenvaltioiden nimeämistä koordinaatiopisteistä. Lisäksi komissio perustaisi ja ylläpitäisi julkista rekisteriä jäsenvaltioiden kansallisen lain soveltamiseen liittyvistä rajat ylittävistä asiakirjoista. Komissio arvioisi 13 artiklan mukaisesti asetuksen soveltamista ja raportoi siitä unionin lainsäätäjille. Yleisessä valvontatehtävässään komissio myös arvioisi 8 artiklan 5 - 6 kohdassa tarkoitettujen olemassa olevien kansainvälisten sopimusten mukaisten järjestelyjen tehokkuutta yksittäisten rajaesteiden ratkaisemisessa jäsenvaltioissa.

Komission muutetun asetusehdotuksen perustelujen mukaan asetus koskisi yksinomaan kansallisesta lainsäädännöstä peräisin olevia rajaesteitä mukaan lukien direktiivien asianmukaisesta mutta kansallisesti erilaisesta täytäntöönpanosta johtuvat esteet. Asetuksella ei olisi 2 artiklan 2 kohdan mukaan vaikutusta muualla unionin oikeudessa säädettyyn.

Rajat ylittävällä asiakirjalla (cross-border file) tarkoitettaisiin asiakirjaa, jonka yksi tai useampi alullepanija on laatinut jätettäväksi rajat ylittävälle koordinaatiopisteelle. Alullepanijana voisi toimia kuka tahansa yksityinen tai julkinen oikeushenkilö, joka on osallinen *rajat ylittävän julkisen palvelun tai infrastruktuurin* tuottamisessa, käytössä, perustamisessa tai toiminnassa tahi yksityinen henkilö, jonka oikeutettua etua *rajat ylittävän esteen (cross-border obstacle)* ratkaiseminen koskee. Alullepanija voisi yksin tai yhdessä muiden toimijoiden kanssa saattaa vireille väitettyä rajaestettä koskevan rajat ylittävän asiakirjan siinä jäsenvaltiossa, johon alullepanija on sijoittunut tai jossa sillä on kotipaikka.

Rajat ylittävällä esteellä (cross-border obstacle) tarkoitettaisiin mitä tahansa jäsenvaltion oikeudellista tai hallinnollista säännöstä tai jäsenvaltion viranomaisen käytäntöä, joka voi vaikuttaa kielteisesti *rajat ylittävään vuorovaikutukseen* ja siten raja-alueen kehittymiseen ja joka ei sisällä sisämarkkinoilla sovellettavan unionin lainsäädännön potentiaalistakaan rikkomista. Artiklan 3 määritelmässä ei suljeta pois EU-oikeuden säännöksiä, vaan määritelmä kattaa kaikki jäsenvaltion oikeudelliset säännökset (*"legislative provision - - in a Member State"*). Unionin säännökset ovat osa kansallista oikeusjärjestystä, eikä kyseessä siten olisi yksinomaan kansallisen lainsäädännön aiheuttamista esteistä, vaikkakin johdanto-osan perustelukappaleessa 8 todetaan, että mekanismin soveltamisala rajoittuu kansallisesta lainsäädännöstä johtuviin rajat ylittäviin esteisiin (*"cross-border obstacles generated under national law"*). Säännös lienee tulkittavissa siten, että vaikka mekanismi on tarkoitettu myös unionin lainsäädännöstä johtuvien rajaesteiden ratkaisemiseen, näiden esteiden ratkaisemisessa ei voida poiketa unionin lainsäädännöstä, vaan ratkaisemisen tulisi näiden säännösten aiheuttamien esteiden osalta perustua unionin lainsäätäjän jättämän liikkumavaran käyttöön jäsenvaltiossa tai muihin EU-oikeuden tulkintaa ohjaaviin periaatteisiin.

Rajat ylittävällä vuorovaikutuksella tarkoitetaan:

- a) mitä tahansa raja-alueen julkiselle tai yksityiselle toiminnalle välttämätöntä infrastruktuuria;
- b) *rajat ylittävän julkisen palvelun* perustamista, toimintaa tai tuottamista.

Asetusehdotus ei sisällä määritelmää infrastruktuurista, jolla voitaisiin siten tulkita tarkoitettavan laajasti eri tyyppisiä infrastruktuureja meressä, maalla, ilmassa ja avaruudessa mukaan lukien kaksikäyttötuotteet kuten sotilaallisen liikkuvuuden infrastruktuuri tai yksinomaan puolustukselliset infrastruktuurit. Infrastruktuurin käsite asetusehdotuksessa ei sisällä *rajat ylittävän julkisen palvelun* määritelmää vastaavasti edellytystä siitä, että infrastruktuuri edistäisi taloudellista, sosiaalista ja alueellista koheesiota.

Rajat ylittävän julkisen palvelun määritelmä ei olisi komission alkuperäisen asetusehdotuksen tavoin rajoitettu yleisiin taloudellisiin tarkoitukseen liittyviin SGEI-palveluihin, vaan sillä tarkoitettaisiin julkisessa intressissä suoritettua palvelujen tuottamista ja yhteisiin ongelmiin sekä raja-alueiden kehityspotentiaaliin vastaamista raja-alueilla, jotka sijoittuvat eri puolelle yhden tai useamman jäsenvaltion rajaa, edellyttäen että toiminta edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista koheesiota rajaseuduilla (cross-border **territories**). Asetusehdotuksessa käytetylle rajaseudun määritelmälle ei ole vakiintunutta tulkintaa EU-oikeudessa. Koheesiopolitiikassa käytetään pääsääntöisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 174 artiklan 3 kohdan mukaista rajaseutualueen käsitettä.

Rajaesteet, joihin saattaa liittyä unionin oikeuden rikkominen

Komission muutetun asetusehdotuksen mukaan asetuksella ei olisi vaikutusta EU-oikeuden potentiaaliin rikkomistilanteisiin sovellettaviin virallisiin tai epävirallisiin menettelyihin (2 artiklan 2 kohta). Asiaa, joka koskee EU-oikeuden mahdollista rikkomista, ei siten voitaisi käsitellä asetuksen mukaisena rajaesteasiana.

Komission muutettuun asetusehdotukseen sisältyvän muistion mukaan rajat ylittävät koordinaatiopisteet voisivat tehdä yhteistyötä kansallisten SOLVIT-keskusten kanssa toteuttaakseen tarvittaessa rajat ylittävien asiakirjojen siirtoja. Asian siirrosta ei ehdoteta säännöksiä asetukseen.

Asetusehdotuksen tavoitteita edistäisi ja rajaesteiden purkamiseen tähtäävien menettelyjen vaikutusta tehostaisi, mikäli asia voitaisiin tarvittaessa siirtää kokonaan tai osittain oikealle viranomaiselle ja mahdollisesti luotuihin erityismenettelyihin tapauksissa, joissa on kyse EU-oikeuden potentiaalisesta rikkomisesta. Rajat ylittävien koordinaatiopisteiden mahdollisuudesta siirtää EU-oikeuden muuttamista koskeva rajat ylittävä asiakirja komissiolle ei ehdoteta säännöksiä.

Komission muutetun asetusehdotuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan *asetuksella ei ole vaikutusta muihin unionin oikeudellisiin säästöksiin*, erityisesti sellaisiin, joita sovelletaan raja-esteiden oikeudellisten kysymysten ratkaisuun tuomioistuinten ulkopuolella ja jotka koskevat unionin oikeuden oikeaa tulkintaa tai toimeenpanoa.

EU-tasolla perustettuja menettelyjä raja-esteiden ei-oikeudelliseen ratkaisuun on luotu useita:

1. SOLVIT on toiminut vuodesta 2002 epävirallisena kansallisten viranomaisten verkostoyhteistyönä sisämarkkinaesteiden purkamiseksi. Yksityishenkilöt ja

yrietykset voivat ilmoittaa sähköiseen SOLVIT-palveluun sisämarkkinasääntöjen soveltamiseen liittyvistä epäkohdista, jotka liittyvät jäsenvaltioiden viranomaistoimintaan.

2. Sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon valvonnan työryhmä (Single Market Enforcement Task Force, SMET) on perustettu vuonna 2020. Ryhmän tavoitteena on arvioida kansallisten lakien yhdenmukaisuutta sisämarkkinasääntöjen kanssa, puuttua perusteettomaan ylisääntelyyn sekä keskustella horisontaalisista täytäntöönpanokysymyksistä. Ryhmässä käsiteltyjä hankkeita sisämarkkinaesteiden poistamiseksi ovat muun muassa energiahankkeiden lupamenettelyiden sujuvoittaminen, ammatilliset vastuuvakuutukset rajat ylittävissä palveluissa sekä rakennussektoria koskevat kansalliset sertifiointivaatimukset ja harmonisoimattomia rakennustuotteita koskevat vaatimukset.
3. Sisämarkkinoiden kaupanesteistä raportointiin on luotu 2018 yrityksille anonyymi ilmoituskanava (Single Market Obstacles Tool, SMOT). Jäsenvaltioilla ja komissiolla on velvollisuus analysoida ja tarkistaa kansalaisten ja yritysten esille tuomat esteet sekä purkaa niitä.

Rajat ylittävää estettä koskevan asiakirjan käsittely

Muutetun asetusehdotuksen artikkelit 6 – 9 koskevat rajat ylittävää asiakirjaa, asiakirjan vireille tuloa rajat ylittävissä koordinaatiopisteissä, asiakirjan käsittelyprosessia ja jäsenvaltioiden viranomaisten välistä yhteistyötä koskevia menettelysäännöksiä.

Alullepanijat laatisivat rajaestettä koskevan asiakirjan, jonka vähimmäisisältö on määritelty asetusehdotuksessa. Asiakirja voisi sisältää myös ehdotuksen poikkeamisesta muutoin sovellettavasta lainsäädännöstä tai tietyn säännöksen soveltamatta jättämisestä tahi yksittäistapauksellisen ad hoc –lainsäädännön säätämisestä. Ehdotettu asiakirjan minimisisältö ei sisällä esimerkiksi lähettäjän nimeä ja yhteystietoja. Asiakirjan käsittelyyn tulisi soveltaa asetusta täydentävästi kansallisia hallinnon yleislakeja, jotta asian käsittely ylipäättään olisi mahdollista.

Rajaesteasiakirjan olisi 7 artiklan mukaan sisällettävä ainakin seuraavat tiedot:

- a) kuvaus *rajat ylittävästä vuorovaikutuksesta*, sen asiayhteydestä ja *rajat ylittävästä esteestä* johtuvasta ongelmasta, joka olisi ratkaistava;
- b) perustelut tarpeelle ratkaista rajaeste;
- c) mahdollisesti saatavilla oleva kuvaus rajaesteen kielteisistä vaikutuksista raja-alueen kehitykselle;
- d) asianomainen maantieteellinen alue;
- e) mahdollisuuksien mukaan ja tarvittaessa poikkeuksen myöntäminen rajaesteestä tai asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa sen poistaminen.

Jos alullepanija ei ole yksilöinyt rajat ylittäviä esteitä, toimivaltaisten viranomaisten tai rajat ylittävien koordinaatiopisteiden olisi yksilöitävä ne. Alullepanijalla ei olisi velvollisuutta yksilöidä rajat ylittävää estettä esimerkiksi viittaamalla säännöksiin, joiden soveltamista asiakirja koskee. Komissio katsoo aiempien kokemusten osoittavan, että tällaisen vaatimuksen täyttäminen olisi vaikeaa juridisten kysymysten monimutkaisuuden vuoksi. Asetuksen soveltamisalaa koskevien määräysten vaikeatulkintaisuuden vuoksi ehdotetun menettelyn voidaan arvioida olevan omiaan synnyttämään rajat ylittäviä asiakirjoja, joissa

kuvattuja ongelmia ei voida ratkaista asetuksen tarkoittamassa menettelyssä. Vireillepääntöön oikeutettujen asiakkaiden asiointin kannalta voisi olla tarkoituksenmukaista perustaa digitaalinen palveluväylä, joka vähentäisi tällaisten rajat ylittävien asiakirjojen määrää ja ohjaisi suoraan oikean toimivaltaisen viranomaisen puoleen.

Koordinaatiopisteet toimisivat alullepanijoiden yksinomaisina palvelupisteinä artiklan 5 mukaisesti. Asetus ei näyttäisi asettavan estettä sille, että kansallisesti säädettäisiin, että koordinaatiopisteenä toimisivat toimivaltaiset viranomaiset tai yksi niistä. Jos koordinaatiopisteitä olisi jäsenvaltiossa useampi kuin yksi, niistä yksi toimisi kansallisena pääasiallisena koordinaatiopisteenä, joka toimisi yhden luukun palvelupisteenä komission suuntaan ja vastaisi erinäisistä rekistereihin ja tietojärjestelmiin liittyvistä tehtävistä.

Rajaesteen poistaminen ehdotetulla välineellä

Muutetun asetusehdotuksen 8 – 10 artiklat sisältävät prosessuaalisia säännöksiä ja määraikoja, jotka koskevat rajat ylittävän asiakirjan käsittelyä. Asetuksessa erikseen määriteltä *toimivaltainen viranomainen* tai koordinaatiopiste olisi velvollinen tekemään määräajassa arvion siitä, koskeeko rajaesteasia asetusehdotuksessa tarkoitettua rajat ylittävää estettä. Jos arvioinnin jälkeen koordinoitipiste tai toimivaltainen viranomainen toteaisi, että väitetty rajat ylittävä este on olemassa, se voisi menettelyn missä tahansa vaiheessa päättää olla poistamatta sitä ilmoittamalla asiasta alullepanijalle perusteluineen.

Rajat ylittävää asiakirjaa koskevaan alustavaan vastaukseen olisi sisällytettävä tieto siitä, mitä toimenpiteitä mahdollisesti tehdään. Ennen arvioinnin loppuunsaattamista *toimivaltainen viranomainen* tai koordinaatiopiste olisi velvollinen selvittämään, onko kyseessä olevan esteen poistamiseen mahdollista soveltaa kansainvälistä sopimusta. Jos toimenpiteisiin päätetään ryhtyä, ratkaistaan samalla, käytetäänkö esteen ratkaisemiseen olemassa olevaa kansainväliseen yhteistyö- eli valtiosopimukseen perustuvaa menettelyä, jolla voidaan tyydyttävästi ratkaista rajaesteasiakirjassa kuvattu este vai otetaanko käyttöön EU-asetuksella perustettu väline.

Asetusehdotuksen 8 artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltio tai jäsenvaltiot yhdessä voivat ottaa asetuksella perustetun välineen käyttöön. Jos jäsenvaltio päättää poistaa esteen ja jos 8 artiklan 5 kohdassa mainitun kaltaista kansainvälistä sopimusta ei ole tai jos käytävissä olevat kansainväliset sopimukset eivät vaikuta edistävän tyydyttävästi rajat ylittävässä asiakirjassa esitetyn esteen poistamista, rajat ylittävä koordinoitipiste tai toimivaltainen viranomainen voi soveltaa rajat ylittävien ratkaisujen helpottamiseen tarkoitettua välinettä.

Muutetun asetusehdotuksen velvoitteet kohdistuisivat joko toimivaltaisiin viranomaisiin tai koordinaatiopisteisiin. Näiden elinten välisestä työnjaosta tulisi 5 artiklan 1 ja 2 kohtien mukaisesti säätää kansallisesti. *Toimivaltaisella viranomaisella* tarkoitettaisiin elintä, jolla on valtuudet antaa oikeudellisesti sitovia ja täytäntöönpanokelpoisia säädöksiä asianomaisessa jäsenvaltiossa. Toimivaltaisen viranomaisen käsite kattaisi myös tilanteet, joissa useampi kuin yksi toimivaltainen viranomainen samassa jäsenvaltiossa on toimivaltainen tai sitä olisi kuultava. Perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan Suomessa lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka voi kuitenkin perustuslain 80 §:n nojalla delegoida lainsäädäntövaltaansa.

Välineellä perustettava menettely

Komission ehdottama väline (10 – 11 artiklat) perustuisi kahdelle vaihtoehtoiselle menettelylle, joita sovellettaisiin tapauksissa, joissa on asetusta täydentävän kansallisen lainsäädännön soveltamisessa päädytty siihen, että rajat ylittävä este tullaan käsittelemään ja että asian ratkaisuun ei käytetä olemassa olevaa ja käsillä olevaan tapaukseen soveltuva kansainvälisen yhteistyösopimuksen mukaista menettelyä, vaan asetuksen mukaista menettelyä.

Rajat ylittävää asiakirjaa koskevat rajaesteet olisi käsiteltävä eri tavoin riippuen siitä, onko kyse hallinnolliseen määräykseen tai käytäntöön vai oikeudelliseen säännökseen perustuvasta rajat ylittävästä esteestä. Jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksen erojen vuoksi asetusehdotus sallii saman esteen määrittelyn eri tavoin eri puolilla rajaa. Asetusehdotuksen mukaan koordinaatiopisteet eri puolilla rajaa olisivat velvollisia seuraamaan naapurijäsenvaltioissa rekisteröityjen rajaesteasiakirjojen rekisteriä mahdollisten samaa rajaestettä koskevien asioiden koordinoimiseksi.

Asetusehdotus ei sisällä säännöksiä rajaesteasiakirjan kohteena olevasta asiasta jo mahdollisesti vireillä olevan hallintoprosessin vaikutuksesta rajat ylittävää estettä koskevan asiakirjan käsittelyyn.

Ehdotetun 10 artiklan 4 kohdan mukaan: Jos rajaeste muodostuu **hallinnollisesta määräyksestä tai käytännöstä** (*an administrative provision or practise*), joka ei edellytä säännöksen muuttamista, rajat ylittävän koordinaatiopisteen on otettava yhteyttä hallinnollisesta määräyksestä vastaavaan toimivaltaiseen viranomaiseen tarkistaakseen, onko kyseisen määräyksen tai käytännön muuttaminen riittävää rajaesteiden ratkaisemiseksi ja onko viranomainen halukas muuttamaan sitä vastaavasti. Alullepanijalle tulee ilmoittaa kirjallisesti.

Ehdotetun 10 artiklan 5 kohdan mukaan: Jos rajaeste muodostuu **oikeussäännöksestä** (*a legal provision*), koordinaatiopisteen on otettava yhteyttä toimivaltaiseen viranomaiseen varmistaakseen, onko oikeussäännöksen muutos, mukaan lukien poikkeus sovellettavaan säännökseen tai poikkeus muutoin sovellettavasta säännöksestä, ratkaisu rajaesteeseen ja ryhtyykö viranomainen tarvittaviin toimenpiteisiin lainsäädäntömenettelyn käynnistämiseksi sovellettavan institutionaalisen ja oikeudellisen kehyksen mukaisesti.

Asetusehdotus edellyttää, että alullepanijalle toimitetaan kirjallisesti tietoja asiakirjan käsittelystä ja suoritetuista arvioinneista perusteluineen, mutta ei sisällä säännöksiä eri vaiheissa edellytettyjen arviointien ja vastausten sitovuudesta yleisesti tai yksittäistapauksessa eikä säännöksiä muista oikeusvaikutuksista. Kaiken kaikkiaan on tulkinnanvaraista, syntyisikö komission muutetun asetusehdotuksen mukaisessa menettelyssä hallintopäätöksiä vai oikeussääntöjä. Asetusehdotuksen mukaisen rajat ylittävän asiakirjan viranomaiskäsitelyn lopputuloksena olisi alullepanijalle kirjallisesti annettavia ”vastauksia” ja ”ilmoituksia”, jotka sisältäisivät asiakirjaan liittyviä ”menettelyn tuloksia”. Tulokset voisivat olla hallinnollisen määräyksen muutos tai säädösvalmisteluhankkeen esivalmistelun käynnistyminen, mikä puoltaisi sitä, että menettelyssä on kyse muusta kuin hallintopäätöksestä.

Asetusehdotuksen 11 artiklan mukaisessa kirjallisessa alullepanijalle toimitettavassa lopputulosta koskevassa asiakirjassa tulisi soveltuvin osin tehdä selkoa perusteluineen ja muutoksenhakuosoituksineen seuraavista seikoista:

- 10 artiklan 4 kohdan menettelyn lopputulos (hallinnollisen määräyksen muuttaminen),
- 10 artiklan 5 kohdan menettelyn lopputulos (lainsäädäntömenettelyn käynnistäminen),
- rajaestettä ei ratkaista.

Mikäli asiassa on sovellettu 10 artiklan 5 kohdan mukaista menettelyä, tulisi informoida myös naapurijäsenvaltion viranomaisia ja alullepanijaa. Lisäksi säädettäisiin määräajasta, joka koskee kansallisen lainsäädännön mukaisten mahdollisten oikeussuojakeinojen käyttämistä. Jos kansallisessa lainsäädännössä ei ole asetettu määräaikaa, alullepanijalle on asetusehdotuksen mukaan annettava kuusi kuukautta aikaa pyytää päätöksen uudelleentarkastelua. Lukuun ottamatta kyseistä muutetun asetusehdotuksen 11 artiklan 1 kohdan e-alakohtaa sekä perusteluosan johdantokappaleita 6 ja 11, ei ehdotus sisällä viittauksia siihen, että menettelyssä olisi kyse hakemuksesta annettavasta päätöksestä, jolla rajat ylittävää estettä koskevassa asiakirjassa yksilöity asia ratkaistaan.

Asetuksella perustettavan rajaestemenettelyn vapaaehtoisuus

Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan asetuksen soveltaminen olisi ollut jäsenvaltioille vapaaehtoista. Eräillä oikeudenaloilla jäsenvaltioille on annettu mahdollisuus jättäytyä yhteistyön ulkopuolelle (*opt-out*). Esimerkiksi Puola on jättäytynyt Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisen eräiden määräysten ulkopuolelle¹. Ehdotettu oikeusperusta ei kuitenkaan neuvoston oikeuspalvelujen näkemyksen mukaan mahdollista subjektiivista valinnanvapautta nyt kyseenä olevan asetuksen soveltamisessa. Jäsenvaltioilla ei ole mahdollisuutta vetäytyä koheesiopolitiikan säännösten ja sopimusten ulkopuolelle. Koheesiopolitiikan tavoitteena on saada aikaan taloudellista, sosiaalista ja alueellista lähentymistä ja yhtenäisyyttä kaikkien unionin jäsenvaltioiden kesken, ei vain tiettyjen niistä. Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että tietty koheesitoimenpide toteutetaan vain sellaisten jäsenvaltioiden tai alueiden osalta, jotka täyttävät toimenpiteen edellytykset objektiivisen erityistilanteensa perusteella.

Komission alkuperäisen asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltion olisi tullut valita joko mekanismin tai olemassa olevien keinojen hyödyntäminen, joilla poistetaan yhteisen hankkeen toteuttamista koskeva oikeudellinen este unionin maasisärajalla. Alkuperäisen asetusehdotuksen perusteluosan mukaan jäsenvaltioiden perustuslailliset ja institutionaaliset rakenteet otettaisiin täysimääräisesti huomioon siten, että mekanismin käytön olisi oltava vapaaehtoista silloin kun jonkin jäsenvaltion jollakin raja-alueella on käytössä jokin toinen toimiva mekanismi tai kun tällainen mekanismi voitaisiin perustaa naapurijäsenvaltion kanssa. Alkuperäinen asetusehdotus edellytti olemassa olevien järjestelyjen tehokkuuden arviointia, mutta ei sisältänyt menettelyä koskevia määräyksiä eikä kriteerejä vaihtoehtoisten mekanismien tehokkuuden arviointiin. Tulkintaetuoikeus jäi komissiolle. Muutettukaan asetusehdotus ei sisällä määräyksiä siitä, miten komissio arvioisi jäsenvaltion päätöksiä siitä, soveltaako se asetuksessa säädettävää mekanismia vai olemassa olevaa menettelyä rajaesteiden voittamiseen.

Muutetun asetusehdotuksen 8 artiklan 5 ja 6 kohdan säännösten mukaan kunkin yksittäisen väitetyn rajaesteen osalta olisi mahdollista turvautua voimassa olevaan valtiosopimukseen (*international cooperation agreement*), joka tarjoaa mekanismin esteiden koh-

¹ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen pöytäkirja (N:o 30) Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta Puolaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. *Virallinen lehti* nro 115, 09/05/2008 s. 313 – 314.

teena olevien jäsenvaltioiden välisten rajaesteiden ratkaisemiseksi. Tällöin erityisesti naapurijäsenvaltion kanssa tapahtuvaa yhteistyötä koskevaan menettelyyn sovellettaisiin kyseisen sopimuksen määräyksiä.

Komission muutettukin asetusehdotus rajoittaa jäsenvaltioiden harkintavaltaa asettaessaan olemassa olevien sopimusjärjestelyjen käytölle laadullisia lisäedellytyksiä. Jos käytävissä olevat kansainväliset sopimukset eivät näyttäisi riittävällä tavalla edistävän rajaestehakemuksessa esitetyn esteen ratkaisemista, ei jäsenvaltio voisi valita olemassa olevien järjestelyjen soveltamisen jatkamista, vaan se soveltaisi muutetun asetusehdotuksen artiklojen 10 – 11 prosesseja. Tosiasiallinen vapaaehtoisuus uusien EU-menettelyjen käyttöönoton ja jäsenvaltioiden olemassa olevien kansallisen lainsäädännön soveltamista koskevien järjestelyjen jatkokehittämisen välillä estyy, jos komissiolla on toimivalta arvioida vaihtoehtoisten rajaesteiden käsittelymekanismien toimivuutta, eikä olemassa oleva valtiosopimus objektiivisena seikkana vapauttaisikaan jäsenvaltiota soveltamasta ehdotetulla asetuksella perustettua mekanismia. Neuvoston oikeuspalvelut katsoi komission alkuperäistä asetusehdotusta koskevassa kannanotossaan (6009/20), että jäsenvaltioiden erilaisen kohtelun on perustuttava objektiivisiin kriteereihin, jos EU-asetukseen sisältyy elementtejä, joita ei sovelleta universaalisti samalla tavoin kaikkiin jäsenvaltioihin, vaan asetuksessa määritellyt edellytykset täyttävä jäsenvaltio voisi valita noudattaa muuta menettelyä ja asetuksen säännösten soveltaminen olisi tässä mielessä vapaaehtoista.

Suomen ja Ruotsin kannalta Pohjoismaisesta yhteistyöstä on solmittu ns. Helsingin sopimus (SopS 28/1962), joka toimii raamisopimuksena myöhemmille rajaesteiden ratkaisemiseksi luoduille järjestelyille. Näitä olemassa oleviin valtiosopimuksiin perustuvia järjestelyjä kuvataan jäljempänä tämän perusmuistion kansallista lainsäädäntöä ja ehdotuksen vaikutuksia koskevissa osissa.

Asetusehdotus on epäselvä siltä osin, voisiko Suomi vedota tehokkaasti objektiivisena erityistilanteena olemassa oleviin yhteispohjoismaisiin järjestelyihin säännönmukaisena valintana, jolloin se ei olisi velvoitettu ottamaan käyttöön ehdotettua uutta EU-tason mekanismia Ruotsin vastaisilla rajoillaan. On myös kyseenalaista, säilyisikö jäsenvaltioilla mahdollisuus kehittää vaihtoehtoisia mekanismeja asetuksen voimaantulon jälkeen, esimerkiksi Suomella Viron kanssa. Asian merkitystä on kuvattu jäljempänä alustavan vaikutusarvioinnin yhteydessä yhteispohjoismaisen rajaesteyhteistyön osalta.

Asetuksen maantieteellinen soveltamisala

Komission muutetusta asetusehdotuksesta on poistettu asetuksen maantieteellistä soveltamisalaa koskevat säännökset, lukuun ottamatta 2 artiklan 1 kohtaa. Komission muutetun ehdotuksen mukaan asetusta sovellettaisiin rajaesteisiin naapurijäsenvaltioiden maatai meriraja-alueilla. Nimenomaisen soveltamisalarajauksen mukaan asetusta ei sovelleta jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisillä raja-alueilla. Raja-alueita tai niiden määrittämisperusteita ei ole määritetty asetusehdotuksessa. Alkuperäisen ehdotuksen mukaan soveltamisala olisi kattanut maasisäraja-alueet nats3- eli maakuntatasolla.

Suomella on yhteistä maarajaa vain yhden muun EU:n jäsenvaltion, Ruotsin kanssa (nuts 3 –tason alue FI1A3 Lappi)². Yhteistä merirajaa naapurijäsenvaltioiden kanssa on seuraavilla Suomen maakunnilla (nuts 3 -taso): Ahvenanmaa, Kymenlaakso, Uusimaa, Varsinais-Suomi, Satakunta, Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa ja Lappi. Mikäli asetuksessa tarkoitetut raja-alueet määriteltäisiin nuts 2 -tasolla, laajentaisi se soveltamisalan kattamaan koko Suomen kaikki viisi suuraluetta maakuntineen: Pohjois- ja Itä-Suomen, Länsi-Suomen, Etelä-Suomen, Uudenmaan ja Helsingin sekä Ahvenanmaan.

Muutetun asetusehdotuksen maantieteellisen soveltamisalan osalta kansallisesti merkityksellinen säädös on aiemmin viitatus kansallisen lainsäädännön lisäksi laki Suomen aluevesien rajoista (463/1956)³.

Komission alkuperäisessä ehdotuksessa olisi säädetty velvollisuudesta määritellä soveltamisala kansallisesti. Ehdotuksen mukaan kansallisissa täytäntöönpanosäännöissä olisi tullut vahvistaa, mitkä muut kuin asetuksen mukaisen pakollisen soveltamisalan mukaiset jäsenvaltion raja-alueet mahdollisesti halutaan ottaa mukaan asetuksen kansalliseen soveltamiseen. Muutettu ehdotus sisältää ainoastaan rekisteröintivelvoitteen siitä, mitä aluetta kukin rajaesteasiakirja koskee.

Maantieteellisestä soveltamisalasta on poistettu myös mahdollisuus soveltaa mekanismia rajaesteiden käsittelyyn kolmansien maiden kanssa. Tämä tarkoittaa Suomen osalta, ettei asetusta suoraan koskisi yhteistyötä Venäjän federaation eikä Norjan kuningaskunnan kanssa. Ehdotetusta asetuksesta voisi kuitenkin aiheutua muutostarpeita Norjan ja muiden kolmansien maiden kanssa toteutettavaan rajaesteyhteistyöhön osana nykyisiä yhteispuhjoismaisia järjestelyjä. Tämä johtuu Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen jatkuneesta ns. ERTA-doktriinin kehittämisestä perustuen SEUT 3 artiklan 2 kohdan viittämisen yhteistyön vaatimukseen ja SEUT 216 artiklan 1 kohdassa määritellyn EU:n ulkosuhdetoimivaltaan.

Muutettujen oikeusnormien maantieteellinen soveltamisala

Komission alkuperäinen asetusehdotus sisälsi säännöksiä myös mekanismin soveltamisen tuloksena luotujen normien maantieteellisestä soveltamisalueesta. Muutetun ehdotuksen 7 artiklan 1 kohdan d-alakohdan mukaan tulisi määritellä maantieteellinen alue, jota este koskee ja saman artiklan 3 kohdassa määrätään siitä, että rajat ylittävän esteen

² SopS 35/2010, Suomen säädöskokoelman n:o 256/2010, Suomen ja Ruotsin välillä vuonna 2006 suoritetussa rajankäynnissä todettujen valtakunnanrajan kulun muutosten voimaansaattamisesta; HE 128/2007 vp.

³ Suomen aluevedet käsittävät valtakunnan maa-alueeseen välittömästi liittyvän meren osan, jota idässä Venäjää vastaan Suomenlahdella Vironlahden saaristossa rajoittaa 1947 allekirjoitetussa Pariisin rauhansopimuksessa sekä Haapasaaren saariston kohdalla 1965 Suomen tasavallan hallituksen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton hallituksen kesken merialueiden ja mannermaajalustan rajoista Suomenlahdella tehdyssä sopimuksessa määrätty valtakunnan meriraja ja lännessä Ruotsia vastaan Perämerellä Tornion saaristossa Haminan rauhan jälkeen Torniossa 1811 allekirjoitetun topografisen rajanselityksen mukaan Ruotsin kanssa mannermaajalustan rajan määräämisestä Perämerellä, Selkämerellä, Ahvenanmerellä ja Itämeren pohjoisimmassa osassa 1972 tehdyssä sopimuksessa sekä rajantarkistuksessa vuonna 1981 määrätty valtakunnan meriraja. Ahvenanmerellä Märketin luodon etelä- ja pohjoispuolella rajana Ruotsia vastaan on vuoden 1811 rajanselityksessä määrätty valtakunnan meriraja sellaisena kuin se on määrätty edellä mainitussa vuonna 1972 tehdyssä sopimuksessa, rajantarkistuksessa vuonna 1981 sekä Ruotsin kanssa Suomen mannermaajalustan ja kalastusvyöhykkeen sekä Ruotsin talousvyöhykkeen välisen rajan määräämisestä Ahvenanmerellä ja pohjoisella Itämerellä 1994 tehdyssä sopimuksessa ([983/95](#)).

Suomen ja Viron välisillä raja-alueilla merkityksellinen on Suomen tasavallan ja Viron tasavallan välillä meriväyhykerajasta Suomenlahdella ja pohjoisella Itämerellä tehty sopimus 99/1996.

sijainti olisi asiakirjassa rajattava pienimmälle mahdolliselle alueelle, joka on esteen tehokkaalle ratkaisemiselle tarpeen. Tällä määräyksellä tavoiteltaneen esteen ratkaisemista siten, että siitä aiheutuu mahdollisimman rajoitettu muutos muualla jäsenvaltiossa vallitsevaan oikeustilaan nähden.

Asetuksen aineellinen soveltamisala

Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan asetuksella perustettava mekanismi olisi sovellettu yhteisiin hankkeisiin, joissa voi olla kyse infrastruktuurikohteesta tai raja-alueella tarjottavasta, yleisen taloudellisen edun mukaisesta palvelusta (SGEI-palvelu). Säännöksiä, joiden muuttamista mekanismi voisi koskea, ei ollut rajattu. ”*Oikeudellinen este*” tarkoitti alkuperäisessä ehdotuksessa 3 artiklan 4 kohdan mukaan mitä tahansa yhteisen hankkeen suunnitteluun, kehittämiseen, henkilöstön palkkaamiseen, rahoitukseen tai toimintaan liittyvää oikeudellista säännöstä joka haittaa raja-alueen luontaisten mahdollisuuksien hyödyntämistä rajanylisessä vuorovaikutuksessa.

Muutetun ehdotuksen mukainen soveltamisala määräytyy usean toisiinsa liittyvän uuden määritelmän summana, mutta on edelleen laaja. Mekanismin laaja soveltamisala ulottuu aloille, joiden osalta perussopimuksissa on vahvistettu erityisiä unionin toimivaltuuksia ja menettelyjä tai joilla unionilla ei ole lainkaan toimivaltaa.

Komission alkuperäinen ehdotus ei sisältänyt mekanismin aineellisen soveltamisalan rajoituksia suhteessa muualla unionin oikeudessa säänneltyyn nähden. Kuitenkaan ne erityistoimet, joita unionin lainsäätäjä voi toteuttaa rahastojen ulkopuolella SEUT 175 artiklan kolmannen kohdan mukaisten koheesiotavoitteiden saavuttamiseksi, eivät saa rajoittaa ”*unionin muussa politiikassa päätettyjen toimenpiteiden soveltamista*”. Tätä toissijaisuutta ilmentää 2 artiklan 2 kohdan alkuosa: ”*Asetus ei vaikuta muihin unionin säädöksiin, - - -*”). Komission muutetun asetusehdotuksen 2 artiklassa säädettäisiin nimenomaisesti, että asetus ei rajoita sosiaaliturvan ja verotuksen koordinaatiomekanismien soveltamista. Saman artiklan nimenomaisen säännöksen mukaan asetus ei myöskään vaikuttaisi unionin oikeuden oikeaa tulkintaa tai täytäntöönpanoa koskevaan sääntelyyn.

SEU 17 artiklassa määritetyn mandaattinsa mukaisesti komissio valvoo EU-oikeuden noudattamista jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen tehtävänä on valvoa, että EU:n lainsäädäntöä tulkitaan ja sovelletaan yhdenmukaisesti. Euroopan unionin tuomioistuin olisi toimivaltainen ratkaisemaan myös ehdotetun asetuksen kansalliseen toimeenpanoon liittyvät kiistat, mukaan lukien kysymykset jäsenvaltioiden olemassa olevien rajaesteiden ratkaisumekanismien yhteensopivuudesta asetuksen kanssa. Erityisesti 8 artiklan 4 - 6 kohtien tulkinta vaikuttaa siihen, olisiko jäsenvaltioilla tosiasiallinen valinnanvapaus olla soveltamatta rajaesteiden ratkaisemiseen asetuksella luotavaa EU-prosessia. Sanamuodon mukaan koordinaatiopiste tai jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voisivat missä tahansa vaiheessa prosessia päättää olla ratkaisematta rajaestettä ilmoittamalla ratkaisusta perusteluineen alullepanijalle noudattaen 9 artiklan määräaikoja.

Muutettujen oikeusnormien ajallinen ja aineellinen soveltamisala

Komission muutetun ehdotuksen 7 artiklan 1 kohdan e-alakohdan mukaan rajaesteasiakirjassa voitaisiin joko ilmaista ajanjakso, jona poikkeuslain tai muun poikkeuksen soveltaminen olisi tarpeen taikka ehdottaa rajaesteiden pysyvää poistamista.

Komission muutetussa asetusehdotuksessa ei ole EU-oikeuden etusijaperiaatteen mukaisesti rajoitettu asetuksen oikeusvaikutuksia suhteessa jäsenvaltioiden perustuslaillisiin järjestelyihin ja valtiosääntöisiin reunaehtoihin.

Muutettu asetusehdotus ei rajaisi soveltamisalan ulkopuolelle rajaesteitä, jotka johtuvat kansallisista säännöksistä sellaisilla oikeudenaloilla, joilla EU:lla ei ole toimivaltaa tai se on rajallinen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotettu oikeusperusta on koheesiopolitiikkaa koskeva SEUT 175 artiklan kolmas kohta, tavallinen lainsäätämisyjärjestys (määräenemmistö neuvostossa).

Lisäksi ehdotuksella vastataan SEUT 225 artiklaan perustuvaan Euroopan parlamentin valiokunta-aloitteeseen päätöslauselmaan.

SEUT kolmannen osan XVIII osasto sisältää määräykset taloudellisesta, sosiaalisesta ja alueellisesta yhteenkuuluvuudesta. Koheesiopolitiikan tavoitteita koskevan SEUT 174 artiklan mukaan unioni kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi. Unioni pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä. SEUT 174 artiklan 3 kohdan mukaan erityistä huomiota kiinnitetään muun muassa rajaseutualueisiin.

SEUT 175 artiklan ensimmäisessä ja kolmannessa kohdassa määrätään: "Jäsenvaltiot harjoittavat talouspolitiikkaansa ja sovittavat sitä yhteen siten, että myös 174 artiklassa tarkoitetut tavoitteet saavutetaan. Unionin politiikan ja toiminnan suunnittelussa ja täytäntöönpanossa sekä sisämarkkinoiden toteuttamisessa otetaan huomioon 174 artiklassa tarkoitetut tavoitteet ja osallistutaan niiden toteuttamiseen. (...)

Jos rahastojen ulkopuoliset erityistoimet osoittautuvat tarpeellisiksi, Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat päättää niistä tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen (...), sanotun kuitenkaan rajoittamatta unionin muussa politiikassa päätettyjen toimenpiteiden soveltamista."

Arviointia muutetun ehdotuksen oikeusperustasta:

SEUT 175 artiklan kolmannen kohdan oikeusperusta on toissijainen suhteessa muihin perussopimusten oikeusperustoihin ja unionin muilla politiikanaloilla päätettyihin toimenpiteisiin, koska ne erityistoimet, joita unionin lainsäätäjä voi toteuttaa rahastojen ulkopuolella koheesiotavoitteiden saavuttamiseksi, eivät saa rajoittaa "unionin muussa politiikassa päätettyjen toimenpiteiden soveltamista". Koheesiotavoitteiden vuoksi ei voida muuttaa tai rajoittaa unionin muun politiikan nojalla hyväksytyjen oikeudellisten välineiden soveltamisalaa tai poiketa siitä, eikä niiden ensisijaisena tavoitteena voi olla sellaisten asioiden sääntely, jotka kuuluvat perussopimuksen muiden oikeusperustojen soveltamisalaan. Nämä rajoitteet on huomioitu komission muutetun ehdotuksen 2 artiklan 2 kohdassa.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella koheesiopolitiikan käsite on erityisen laaja ja kattava ja jättää ohjelmallisuutensa vuoksi lainsäätäjälle laajan harkinta-voiman sen suhteen, miten koheesiotavoitteet tulisi saavuttaa. SEUT 174 artiklan soveltamisalaa ei ole rajattu tiettyihin aloihin, vaan se on määritelty pikemminkin tavoitteidensa

perusteella. Unionin tuomioistuin onkin todennut, että koheesiopolitiikkaa koskevat määräykset ovat luonteeltaan ohjelmallisia. (Portugalin kuningaskunta v. Euroopan unioni, C-149/96, EU:C:1999:574, 86 kohta.) Koheesiopolitiikkaa toteutetaan käyttämällä "lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvia [toimia], joiden sisältö ei ylitä taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen pyrkivän [unionin] politiikan soveltamisalaa". (Euroopan parlamentti v. neuvosto, Irlannin kansainvälinen rahasto (IFI), C-166/07, EU:C:2009:499, 46 kohta)

Asetusehdotuksen voidaan katsoa parantavan rajat ylittävän toiminnan edellytyksiä jäsenvaltioiden raja-alueilla, joihin koheesiopolitiikan toimissa tulee erityisesti kiinnittää huomiota. Valtioneuvosto pitää komission lainsäädäntöehdotuksen oikeusperustaa riittävänä.

Arviointi toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen kannalta:

Toissijaisuusperiaatetta koskevan SEU 5 artiklan 3 kohdan mukaan unionin toiminta on mahdollista vain, jos suunniteltujen toimenpiteiden tavoitetta ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla, ja jos tavoite voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltiot eivät yksin voisi säännellä ehdotuksessa tarkoitettua jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja että komission muutettu ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Lainsäätäjällä on laaja harkintavalta suhteellisuusperiaatteen soveltamisessa koheesiosektorilla oikeuskäytännön perusteella. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella aloilla, joilla unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta, unionin lainsäätäjän voidaan olettaa loukanneen suhteellisuusperiaatetta ainoastaan, kun kyseinen unionin toimi on ilmeisen suhteeton, eli jos se on ilmeisen soveltumaton tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseen, ylittää selvästi sen, mikä on näiden päämäärien saavuttamiseksi tarpeellista, tai siitä aiheutuu haittoja, jotka ovat näihin päämääriin nähden ilmeisen suhteettomia.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komission muutettu ehdotus on kokonaisuutena suhteellisuusperiaatteen mukainen. Valtioneuvosto katsoo, että hallintomenettelyä koskevia yksityiskohtaisia säännöksiä on neuvottelujen kuluessa arvioitava suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta.

Komissiolle ei ehdoteta siirrettäväksi täytäntöönpanovaltaa tai säädösvaltaa.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin täysistunnossa 12.12.2018 annettiin mandaatti käynnistää instituutioiden väliset neuvottelut komission alkuperäisestä ehdotuksesta aluekehitysvaliokunnan (REGI) 8.11.2018 antaman mietinnön pohjalta ([A8-0414/2018](#)).

Mietinnöstä vastaava raportööri oli tuolloisen REGI-valiokunnan jäsen Matthijs von Miltenburg, ALDE, NL). Lausunnon antoi ENVI-valiokunta. JURI-valiokunta päätti olla antamatta lausuntoa.

Mietinnön mukaan asetusehdotusta tulisi selventää erityisesti, mitä tulee vapaaehtoisuuteen ja instrumentin soveltamisalaan, samoin kuin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen.

Ehdotuksen tavoitteena tulisi olla vapaaehtoisuudelle rakentuva työkalu jäsenvaltioiden käyttöön yhdeksi keinoksi, jolla voidaan tehostaa rajat ylittävää yhteistyötä. Viimekädessä jäsenvaltion tulee voida päättää ottavatko ne instrumentin käyttöön vai eivät. Jäsenvaltioiden tulisi voida kunkin rajat ylittävän tilanteen osalta saada päättää jokaisen havaitun raja-esteen osalta hyödyntävätkö ne olemassa olevia järjestelyjä vai perustavatko uuden mekanismin. Perustelluissa tapauksissa tulee olla mahdollista päättää olla tekemättä mitään havaitulle oikeudelliselle tai hallinnolliselle esteelle.

Komission ehdottamaan koordinaatiopisteiden perustamiseen esitettiin myönteinen kanta. Vaikka mietinnössä muutoin korostetaan asetusehdotuksella perustettavan mekanismin käytön vapaaehtoisuutta, jokaiseen jäsenvaltioon tulisi perustaa koordinaatiopiste, jolla olisi olennainen rooli sen arvioimisessa, tulisiko oikeudellista estettä lähteä poistamaan ja miten se parhaiten tapahtuisi.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto (2018/C 440/20), 19.9.2018:
ETSK tukee komission ehdotusta oikeudellisesta yhdenmukaistamisesta ja katsoo muun ohella, että järjestelmän perustamisen vapaaehtoisuus johtaisi Euroopassa entistä suurempaan oikeuskäytäntöjen ja hallinnollisten järjestelyjen hajanaisuuteen ja synnyttäisi huomattavia eroja kehittyneimpien ja vähemmän kehittyneiden jäsenvaltioiden käytäntöjen välille.

Euroopan parlamentin päätöslauselma 14. syyskuuta 2023 suosituksista komissiolle ehdotetun rajanylisissä tilanteissa esiintyvien oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamismekanismin muuttamiseksi (2022/2194(INL), [A9-0252/2023](#)).

Kansallinen valmistelu

Kasvun ja yhteenkuuluvuuden edistäminen EU:n raja-alueilla, komission tiedonanto (COM(2017) 534 final), 20.9.2017:
Viron pääjohtajakokous lokakuu 2017, alue- ja rakennepolitiikan EU4-jaosto 17.10.2017.

Komission alkuperäistä ehdotusta on käsitelty U 78/2018 vp kirjelmän käsittelyn yhteydessä ja lisäksi alue- ja rakennepolitiikan EU4-jaostossa (laaja kokoonpano):
30.1.2019 ja 15.12.2020.

Komission muutettu ehdotus, jota U-jatkokirjelmä koskee, on käsitelty EU4-jaostossa (laaja kokoonpano):

Kirjalliset ensihuomiot pyydetty 20.12.2023
Perusmuistioluonnos käsitelty kokouksessa 25.1.2024.

Eduskuntakäsittely

Eduskunta on käsitellyt komission alkuperäistä asetusehdotusta tunnuksella U 78/2018 vp (koheesioasetuspaketti). SuVL 12/2018 vp ja SuVL 6/2020 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asetus on kaikissa jäsenvaltioissa sellaisenaan sovellettavaa oikeutta eikä itsessään edellytä kansallista voimaansaattamista.

Asetusehdotus sisältää säännöksiä, joilla veloitetaan antamaan kansallista lainsäädäntöä. Muutetun asetusehdotuksen 5 artiklan 1 - 2 kohtien mukaisesti koordinaatiopisteiden ja toimivaltaisten viranomaisten välisestä työnjaosta olisi säädettävä kansallisesti. Muutetun asetusehdotuksen 9 artiklan mukaan eräissä prosessuaalisissa määräajoissa olisi

mahdollista soveltaa kansallista sääntelyä, jonka puuttuessa sovellettaisiin EU-asetuksen säännöksiä. Saman artiklan mukaan muutoksenhakua koskevien oikeussuojasäännöksiä osalta sovellettaisiin osittain kansallista lainsäädäntöä.

SEUT 291 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki kansalliset toimenpiteet, jotka ovat tarpeen oikeudellisesti sitovien EU:n säädösten panemiseksi täytäntöön.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 ja 27 §:ssä säädetään valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä toimivallan jaosta. Asetusehdotuksen mukaiset asiat kuuluvat tähän perustuen joko maakunnan tai valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan kuuluvien säännösten osalta Ahvenanmaan maakuntapäivät on asetusehdotuksen tarkoitettu lainsäädäntövaltaa käyttävä toimivaltainen viranomais.

Muutetun asetusehdotuksen velvoitteet kohdistuisivat rajat ylittävään koordinaatiopisteeseen ja asetuksessa määriteltyyn ”toimivaltaiseen viranomaiseen”, jolla tarkoitettaisiin kansallisen, alueellisen tai paikallisen tason elintä, jolla on valtuudet antaa oikeudellisesti sitovia ja täytäntöönpanokelpoisia säädöksiä. Muutettu asetusehdotus jättää kansallisesti ratkaistavaksi, hyödyntäisikö jäsenvaltio olemassa olevia rakenteitaan vai perustaisiko koordinaatiopisteen tehtävien hoitoon uuden elimen tai useita uusia elimiä.

Asetusehdotuksen 3 artiklan tarkoittamaa lainsäädäntövaltaa Suomessa käyttää perustuslain 3 §:n mukaisesti eduskunta, joka voi perustuslain 80 §:n nojalla delegoida lainsäädäntövaltaansa. Jos jäsenvaltio päättäisi ratkaista asetusehdotuksen mukaisessa menettelyssä todetun rajaesteen muuttamalla lainsäädäntöään, tulisi asia saattaa vireille kansallisten lainsäädäntömenettelyiden mukaisesti.

Perustuslain 70 §:n mukainen pääasiallinen tapa lain säätämisessä on, että asia tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä. Suomessa lakiehdotus tulee vireille hallituksen esityksellä, kansalaisaloitteella tai kansanedustajan aloitteesta. Muita menettelyjä ei perustuslaki tunnista lainsäädäntöaloitteiden käynnistäjinä. Perustuslain 99 §:n mukaan myös ylimmät tuomioistuimet voivat tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Ahvenanmaan maakuntapäivät voi itsehallintolain 22 §:n 1 momentin perusteella tehdä aloitteita valtakunnan lainsäädäntövaltan piiriin kuuluvissa asioissa, jolloin hallitus antaa aloitteen eduskunnan käsiteltäväksi.

Asetusehdotuksen kansallisen toimeenpanon kannalta edellä mainituista elimistä valtioneuvoston alaiset ministeriöt hoitavat tällä hetkellä tehtäviä, jotka vastaavat lähimmin ehdotettujen koordinaatiopisteiden tehtäviä. Ministeriö voisi joissakin tapauksissa ratkaista rajaesteitä lakiin perustuvien asetuksenantovaltuuksien rajoissa omalla toimialallaan. Ahvenanmaan itsehallinto edellyttää maakunnan perustuslaillisen erityisaseman huomiomista.

Koordinaatiopisteelle ehdotetuissa tehtävissä olisi suppeimmassakin muodossa kyse julkisesta hallintotehtävästä, joka sisältäisi julkisen vallan käyttöä. Lähtökohtaisesti elin tulisi nimetä ja sen tehtävistä säätää lailla.

Pohjoismainen rajaestetyö

Hallitustenvälisellä, alueellisella ja paikallisella tasolla on käytössä monia tuloksellisia rajanylisen yhteistyön menetelmiä. 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.

Pohjoismaisessa rajaestetyössä rajaesteillä tarkoitetaan sellaisia lakeja, julkisia sääntöjä tai käytäntöjä, jotka estävät yksilöiden vapaata liikkumista tai yritysten mahdollisuuksia toimia yli rajojen Pohjoismaissa. Osa rajaesteistä voidaan ratkaista kansallisin toimin, mutta osa vaatii yhteispohjoismaista koordinaatiota.

Suomen vastuulla on poistaa sellaiset rajaesteet, jotka johtuvat Suomen kansallisesta lainsäädännöstä. Suomessa kukin ministeriö ja viranomaiset ovat vastuussa omasta hallinnonalastaan ja sitä koskevista rajaesteistä. Rajaesteyhteistyöhön osallistuvat muun muassa ministerit, Pohjoismaiden rajaesteneuvosto sekä kansalliset parlamentit, hallinnot ja viranomaiset.

Vuonna 2014 aloittaneen Pohjoismaiden Rajaesteneuvoston toimeksiantona on poistaa rajaesteitä erityisesti työmarkkina-, sosiaali-, koulutus- ja elinkeinoalalla. Rajaesteneuvoston priorisoimat rajaesteet käsitellään Pohjoismaiden ministerineuvoston alaisissa ministerineuvostoissa ja virkamieskomiteoissa. Työstä raportoidaan osana yhteistyöministeriön vuotuista rajaesteselontekoa (Valtioneuvoston selonteko pohjoismaisista rajaesteistä [VNS 11/2022 vp](#)). Rajaesteneuvosto yksilöi ja priorisoi rajaesteitä sekä esittää ratkaisuehdotuksia, joita maiden toimivaltaiset viranomaiset voivat toimeenpanna rajaesteiden poistamiseksi. Rajaesteneuvoston työtä tukee sihteeristö, joka mm. ylläpitää rajaestetietokantaa (<https://www.norden.org/fi/rajaestetietokanta>) jonne muiden toimijoiden raportimat rajaesteet kootaan. Lisäksi sihteeristö toimii koordinoivassa roolissa eri toimijoiden välisessä rajaesteyhteistyössä.

Pohjoismaissa toimii neljä eri neuvontapalvelua, jotka pyrkivät tiedottamalla ja henkilökohtaisen opastuksen avulla lisäämään liikkuvuutta Pohjoismaiden välillä. Rajaesteneuvosto tekee yhteistyötä Pohjoismaiden ministerineuvoston Infor Pohjola –neuvontapalvelun sekä raja-alueiden neuvontapalveluiden eli Pohjoiskalotin rajaneuvonnan, Öresunddirektin ja Grenstjänsten Norge-Sverige kanssa.

Lakialoitetta rajat ylittävän yhteistyön edistämiseksi kuntatasolla on käsitelty hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi Suomen ja Ruotsin kuntien välisestä yhteistyöstä, HE 191/1998 vp. Perustuslakivaliokunta piti esitystä ongelmallisena ja totesi lausunnossaan PeVL 39/1998 vp, että esityksen tarkoittama valtion rajat ylittävä kuntien välinen yhteistyö olisi luontevampaa järjestää asianomaisten valtioiden välisellä valtiosopimuksella. Jos yhteistyö hoidetaan lailla, tulee siinä riittävän selvästi osoittaa, millä aloilla julkisen vallan käyttäminen tulee kysymykseen.

Ehdotuksen vaikutukset

Komission muutettuun ehdotukseen ei sisälly vaikutusarviointia, sillä komissio pitää vuoden 2018 ehdotuksen vaikutustenarviointia edelleen pätevänä ja ajantasaisena: jos 20 prosenttia EU:n sisäisillä rajoilla esiintyvistä oikeudellisista ja hallinnollisista esteistä poistettaisiin raja-alueiden bruttokansantuote kasvaisi 2 prosenttia. Tämä vastasi arviointihetkellä vuonna 2017 noin 91 miljardia euroa, minkä lisäksi luotaisiin yli miljoona työpaikkaa.

Komission vuonna 2020 tekemässä kyselyssä 44 prosenttia EU:n raja-alueiden kansalaisista tunnisti oikeudelliset ja hallinnolliset erot merkittävimiksi rajat ylittävän yhteistyön esteiksi.

Komission toimeksiannosta tehdyssä tutkimuksessa on arvioitu sisäisillä maarajoilla valitsevien rajaesteiden vaikutuksia talouteen ja työllisyyteen nats3-raja-alueilla (Suomessa maakuntataso), COM(2017) 534 final ja komission valmisteluasiakirja SWD(2017) 307 final, kohta 2.2. s. 20 – 22.)

Vaikutukset EU:n ulkosuhdetoimivaltaan

Suomi ja Ruotsi antoivat Euroopan unioniin liittyessään yhteisen julistuksen N:o 28 pohjoismaisesta yhteistyöstä, joka ei sellaisenaan takaa erityisasemaa unionin oikeusjärjestyksessä, vaan pohjoismainen yhteistyö tulee toteuttaa unionin lainsäädäntöä noudattaen (C-435/06 C, 27.11.2017 kohdat 63 – 64).

Jos EU käyttäisi toimivaltaansa komission ehdottamalla tavalla, voisi se supistaa jäsenvaltioiden mahdollisuuksia ylläpitää ja kehittää tulevaisuudessa omaehtoisia rajaesteiden poistomekanismeja perustettavan välineen kattamilla aloilla sekä keskinäisissä suhteissaan että suhteissa kolmansiiin maihin.

EU-tuomioistuimen ERTA-oikeuskäytännön perusteella asetuksen hyväksymisestä voi seurata vaikutuksia pohjoismaisille yhteistyömahdollisuuksille rajaesteiden purkamisessa nykymuodossaan. EU:n jäsenvaltio ei voi ylläpitää eikä tehdä uusia sopimuksia kolmansien valtioiden kanssa sellaisilla unionin yhteisten sääntelyn kattamilla aloilla, joissa unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus. Tällä voisi olla vaikutuksia rajaesteiden purkuun Norjan ja muiden unioniin kuulumattomien pohjoismaiden ja niiden alueiden kanssa.

Asetuksella olisi kansallista liikkumavaraa supistavaa vaikutusta myös siltä osin, kun on kyse olemassa olevien pohjoismaisten rajaestemekanismin vaihtoehtoisuudesta suhteessa pakottavaan EU-sääntelyyn eli siitä voisivatko EU:n jäsenvaltiot Tanska, Suomi ja Ruotsi ylläpitää valtiosopimukseen perustuvia rajaesteiden ratkaisumekanismejaan keskinäisissä suhteissaan, vai olisivatko nämä maat EU:n jäsenenä velvollisia vetäytymään järjestelyistä lojaliteettiperiaatteen ja SEUT 351 artiklassa asetettujen velvollisuuksien mukaisesti pyrkien poistamaan ristiriidat ennen liittymistä solmittujen kansainvälisten sopimusten ja unionin oikeuden väliltä.

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.

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

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksilla ei ole suoria kansallisia budjettivaikutuksia eikä välittömiä vaikutuksia EU:n talousarvioon.

Vaikka ehdotuksella ei ole välitöntä vaikutusta kansalliseen talousarvioon, ehdotus lisäisi rajaesteiden purkamiseen nykyisin käytettävien määrärahojen tarvetta ja voisi toisaalta lisätä taloudellista toimeliaisuutta sisämarkkinoilla.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotuksen arvioidaan vahvistavan yhteistyötä viranomaisten välillä valtiosisäisesti ja rajanaapurimaiden kanssa. Koordinaatiokustannuksia lisäisi viranomaisille asetettavat uudet selonottovelvoitteet toisen jäsenvaltion aineellisen oikeuden sisällöstä, jotta rajaesteiden ratkaisemiseksi mahdollisesti tarvittavia toimenpiteitä voitaisiin arvioida.

Ehdotetuista rajaesteiden poistamiseen tähtäävistä menettelyistä aiheutuisi hallintokustannuksia, jotka liittyvät paitsi asetuksen velvoitteiden täyttämiseen, myös mahdollisiin päällekkäisyyksiin olemassa olevien rajaesteiden purkumekanismien kanssa.

Mahdollisuutta myöntää tai luvata poikkeuksia kansallisista oikeusnormeista rajoittaa jo lähtökohtaisesti oikeusvaltioperiaatteeseen kuuluva perustuslaissa määrätty hallinnon lainalaisuuden vaatimus ja yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet tarkoitussidonnaisuudesta, suhteellisuudesta, objektiivisuudesta ja yhdenvertaisuudesta. Ehdotettu mekanismi voisi silti altistaa koordinaatiopisteessä toimivia korruptiorikollisuudelle, mukaan lukien vaikutusvallan kauppaaminen. Riskeihin voidaan vaikuttaa kansallisesti, esimerkiksi rajoittamalla uuden viranomaistoiminnon, koordinaatiopisteen, tehtäväkenttää asetuksen sallimissa rajoissa. Riskien ei arvioida eroavan merkittävästi taloudellisen toiminnan luvitukseen ja avustuksiin liittyvästä viranomaistoiminnasta, johon liittyy harkintavaltaa.

Hallinnon lainalaisuuden periaate on demokraattisen oikeusvaltion ydintä. Koska asetus ehdotuksen kohteena ovat kansalliset oikeusnormit, tarkoittaisi poikkeusten myöntäminen muutoin sovellettavaksi tulevasta normista lähtökohtaisesti poikkeamista hallinnon lakisidonnaisuuden vaatimuksesta, joka on keskeinen oikeusvaltioperiaatteen elementti ja tarkoitettu estämään mielivaltaa ja eriarvoista kohtelua hallinnossa. Samankaltaiset asiat on ratkaistava samalla tavalla, ellei ole objektiivisia syitä toimia toisin. Perustuslain mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava lakia, mikä tarkoitetaan koko oikeusjärjestyksen kokonaisuutta, siis myös eduskuntalakia alemmanasteisia säädöksiä ja niiden sisältämiä säännöksiä. Julkista valtaa käyttävät eivät saa tehdä oikeussäännösten vastaisia päätöksiä. Tulkintakäytäntöjen muutokset syntyvät oikeuskäytännössä eivätkä käsitteellisesti istu hallintoprosessissa ratkaistavaksi hakemusasiaksi. Vasta konkreettisesti hallintoasian ratkaisemisessa selvitetään asian faktat ja sovellettavat säännökset siten että perusteltu päätös on mahdollinen. Olisi julkisten resurssien tuhlaamista säättää menettelystä, jossa annetaan potentiaalisia ratkaisuja hypoteettisiin ongelmiin ilman oikeudellista intressiä asian ratkaisemiseen. Eräissä hallintoasioissa on kansallisesti erikseen säädetty sitovista ennakkoratkaisumenettelyistä (vero-oikeus), joihin komission ehdottama mekanismi ei liene rinnastettavissa.

On epäselvää, mitä oikeusvaikutuksia komission muutetun asetusehdotuksen tarkoittaman rajaasteasian ratkaisuun tulisi 10 artiklan tapauksissa liittää. Mahdollisesti päätösten voitaisiin pääsääntöisesti katsoa olevan yleisluontoisia normipäätöksiä, jotka eivät koske konkreettista tapausta, ja siten synnyttä oikeussuojan tarvetta, joka tulisi valitusoikeuksin turvata. Kuitenkin esimerkiksi ministeriön asetukseen kohdistuvia valituksia on oikeuskäytännössä poikkeuksellisesti tutkittu soveltamalla perustuslain 21 § 1 momenttia, 107 §:ää ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaa. KHO 2010:27 (taltio 993/2010) vuosikirjaratkaisun mukaan Ihmisoikeussopimuksen tarkoitus on turvata käytännöllisiä ja tehokkaita oikeuksia teoreettisten ja näennäisten oikeuksien vastakohtana. Jos asetus, päätös tai muu toimenpide, vaikka sitä ei ole osoitettu muodollisesti kenellekään määrättylle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, vaikuttaa henkilön tai ryhmän oikeuksiin tai velvollisuuksiin heille ominaisten piirteiden tai muista erottavan tosiasiallisen

tilanteen johdosta, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohta saattaa edellyttää, että päätöksen tai toimenpiteen asiasisältö voidaan riitauttaa asianomaisen henkilön toimesta kyseisen kohdan vaatimukset täyttävässä tuomioistuimessa.

Pohjoismaiden oikeusjärjestysten välillä on historiallisista syistä samankaltaisuutta, joka puuttuu Suomen ja Viron oikeusjärjestysten väliltä, vaikka EU-jäsenyys on yhdenmukaistanut sovellettavaa lainsäädäntöä unionin oikeuden kattamilla aloilla. Koska Suomen ja Viron välillä ei ole voimassa asetuksessa tarkoitettuja rajaesteiden purkamiseen sovellettavia yhteistyöjärjestelyjä, jouduttaisiin asetuksessa säädettävät menettelyt ottamaan käyttöön maiden välisten rajaesteiden käsittelemiseksi.

Suomi ja Viro tekevät yhteistyötä sähköisten julkisten palvelujen kehittämisessä muun ohella osana Suomen, Viron ja Islannin yhteistä sähköisten julkisten palvelujen NIIS-kehittämisalustaa (Nordic Institute for Interoperability Solutions), jossa myös Ahvenanmaa on mukana. Komission muutettu asetusehdotus ei näyttäisi asettavan estettä perustaa rajat ylittävä koordinaatiopiste, joka toimisi kokonaan digitaalisena asiointipalveluna. Asetusehdotuksen mahdollistaman Suomen ja Viron yhteisen rajat ylittävän koordinaatiopisteen perustamista harkittaessa olisi huomioitava perustuslain 124 § säännökset. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Vaikutukset perusoikeuksiin

Komission mukaan asetusehdotus voi edistää eräiden perusoikeuksien toteutumista, kuten mahdollisuutta käyttää yleisiä julkisia palveluja ja terveydensuojelua sekä liikkumisvapautta ja mahdollisuutta valita asuinpaikka.

EU:n perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta:

Perusoikeuskirjan 35 artiklan mukaan jokaisella on oikeus saada ehkäisevää terveydenhoitoa ja sairaanhoitoa kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisin edellytyksin. Ihmisten terveyden korkeatasoinen suojeleu varmistetaan kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa.

Perusoikeuskirjan 36 artiklan mukaan, edistääkseen unionin sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta unioni tunnustaa mahdollisuuden käyttää kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisia yleistä taloudellista etua koskevia palveluja perussopimusten mukaisesti, ja se kunnioittaa tätä oikeutta.

Artiklan 45 mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Liikkumis- ja oleskeluvapaus voidaan perussopimuksen mukaisesti myöntää jäsenvaltion alueella laillisesti asuville kolmansien maiden kansalaisille.

Muita ehdotettuun mekanismiin liittyviä perusoikeuksia, joita komissio itse ei mainitse ehdotuksessaan, on EU:n perusoikeuskirjan 14 artiklan 1 kohta, jossa taataan oikeus koulutukseen ja oikeus saada ammatillista koulutusta sekä jatko- ja täydennyskoulutusta.

Komission ehdotusta ja sen kansallista toimeenpanoa on jatkovalmistelussa syytä tarkastella lähemmin perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuuden kannalta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. PeVL 26/2017 vp:n mukaan

säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Kansallisesta toimeenpanosta säädettäessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota niihin perustuslaissa asetettuihin edellytyksiin, jotka liittyvät syrjimättömyyteen. Jos asetuksen maantieteellistä soveltamisalaa ei määritellä kattamaan koko Suomea, johtaa se lähtökohtaisesti tilanteeseen, jossa Suomen eri alueet ja niiden asukkaat sekä niille sijoittuneet yritykset tekevät yhteistyötä naapurijäsenvaltioiden kanssa eri säännöin. Ne yritykset, jotka ovat sijoittuneet jäsenvaltioiden asetuksessa määritellyille raja-alueille, olisivat oikeutettuja hakemaan asetuksella perustettavassa menettelyssä viranomaisneuvontaa ja poikkeuksia muutoin sovellettavaan lainsäädäntöön. Muilla sisämarkkinoilla toimivilla yrityksillä ei olisi vastaavaa pääsyä ehdotetun menettelyn mukaisiin palveluihin. Eriarvoisuutta ja samalla asetuksella perustettavaksi ehdotetun menettelyn käyttöalaa toisaalta vähentää se, että ehdotettua mekanismia ei voitaisi soveltaa rajaesteiden ratkaisuun, joihin voi potentiaalisesti liittyä unionin oikeuden rikkominen. Tämä asetusehdotuksen 2 artiklan rajausta näyttäisi merkittävästi tyypistävän erilaisten rajaesteiden käsittelymahdollisuutta ehdotetussa mekanismissa.

Komission ehdotus voi edistää liikkuvuutta ja pääsyä julkisiin palveluihin unionin sisäraja-alueilla. Asetuksella voitaisiin mahdollisesti parantaa unionin sisäraja-alueiden asukkaiden hyvinvointia ja yritysten toimintaedellytyksiä, mikä voi toisaalta lisätä Suomen alueiden eriarvoistumista. Kansallisessa toimeenpanossa tulee kiinnittää huomiota alueiden eriarvoistumisen ehkäisemiseen.

Asetusta täydentävän kansallista lainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen laatimisen yhteydessä tulisi tarkastella EU-asetuksen kansallisten toimeenpanoratkaisujen vaihtokutsia myös haavoittuvassa asemassa oleviin väestöryhmiin, jotka ovat erityisen riippuvaisia pääsystä julkisiin palveluihin.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin kunta- ja palvelurakenneuudistusta sekä sosiaali- ja terveystalouden kokonaisuudistusta arvioidessaan pitänyt tärkeänä, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. [PeVL 67/2014 vp](#) ja [PeVL 37/2006 vp](#), s. 2—3). Valiokunta painotti myös perusoikeusuudistuksen yhteydessä, että perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksessä turvataan riittävät palvelut maan eri osissa asuville ([PeVM 25/1994 vp](#), s. 32/II).

Muiden jäsenvaltioiden kannat

Komission alkuperäistä asetusehdotusta käsiteltäessä jäsenvaltioiden enemmistö katsoi, että unionin oikeuden soveltamisen rikkomiseen liittymättömien rajaesteiden ratkaisemiseksi perustettavien EU-menettelyjen tulisi olla vapaaehtoisia.

Saksan liittoneuvosto antoi komission alkuperäisen asetusehdotuksesta lausunnon (Ratsdok 9555/18), jossa se korosti unionin toimivaltaa antaa ainoastaan ei-sitovia säännöksiä asetuksen soveltamisalalla ja että on jäsenvaltioiden asia päättää itse, pitääkö se olemassa olevia välineitä, kuten valtioiden välisten sopimusten tekemistä, tehokkaana ratkaisemaan rajaesteitä. Rajat ylittävää yhteistyötä koskevaa jäsenvaltioiden toimivaltaa ei tule rajoittaa ja jäsenvaltioiden on voitava asetuksen voimaantulon jälkeenkin vapaasti luoda autonomisia, EU-mekanismeihin perustumattomia, vaihtoehtoja tai käyttää olemassa olevia menettelyjä rajat ylittävien esteiden poistamiseksi. Mekanismi ei saa myöskään vaikuttaa kansallisiin lainsäädäntömenettelyihin.

Kolme jäsenvaltiota antoi alkuperäisestä ehdotuksesta toissijaisuushuomautuksen (Ruotsi, Portugali ja Italia).

Komissio esitteli muutetun ehdotuksensa 15.1.2024 eivätkä jäsenvaltiot ole vielä tuoneet esille yksityiskohtaisia näkemyksiään.

Suomi ja Ruotsi ovat toimittaneet puheenjohtajavaltiolle yhteiset alustavat kysymykset komission esityksen pääkohdista korostaen kansallisen kannanmuodostuksen kesken­eräisyyttä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Komission alkuperäinen ehdotus vuonna 2018 sisälsi sekä unionin perussopimusten että kansallisten valtiosääntöisten järjestelyjen kannalta ongelmalliseksi arvioituja säännöksiä, jotka on poistettu muutetusta ehdotuksesta:

Ns. sitoumusmenettelyssä normeja siirtävän jäsenvaltion oikeudellisia säännöksiä olisi sovellettu sitoutuvassa jäsenvaltiossa sellaisenaan. Sitoumuksen olisi antanut jäsenvaltion nimeämä koordinoitipiste ilman lainsäätäjän transponointitoimia. Oikeusvaikutus olisi ollut välitön, suoraan vedottavissa ja saanut etusijan asianomaisen jäsenvaltion kansalliseen lainsäädäntöön nähden.

Ns. lausumamenettelyssä lausuman antava koordinoitipiste tai muu toimivaltainen kansallinen viranomainen olisi sitoutunut lausumassaan käynnistämään tiettyyn määräaikaan mennessä lainsäädäntömenettelyn sovellettavien normien muuttamiseksi.

Asiakirjat

COM(2023) 790 final

Komission 12.12.2023 hyväksymä muutettu ehdotus, jolla muutetaan aiempaa ehdotusta EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI rajanylisissä tilanteissa esiintyvien oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamismekanismista

Komission alkuperäinen asetusehdotus COM(2018) 373 final ja siitä annettu neuvoston oikeuspalvelujen kannanotto 6009/20 (julkaistu neuvoston asiakirjarekisterissä).

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Eliisa Hujala TEM, 029 506 4949
 Petri Haapalainen TEM, 295 064 922
 Sarita Friman VNEUS, 295 160 144
etunimi.sukunimi@gov.fi

VAHVA-tunnus

EU/602/2022
 EU/2017/1484 (Eutori-tunnus)
 EU/2018/1142 (Eutori-tunnus)