

OTT, varatuomari Juha Raitio
Eurooppaoikeuden professori, Oikeustieteellinen tiedekunta
PL 9, 00014 Helsingin yliopisto
/ Raaseporintie 2 D, 00900 Helsinki
puh. 050-5315496 , e-mail: juha.rautio@helsinki.fi

Helsinki 4.8.2026

Asianajotoimisto Roihu Oy/ AA Jouni Alanen
Siltasaarenkatu 18-20 B, 00530 Helsinki

EU-oikeudellinen muistio

Minulta on pyydetty EU-oikeudellista asiantuntijalausuntoa erityisesti siitä, mitä tarkoittaa EU-oikeuden suora sovellettavuus, kun tarkasteltavana on EU:n asetukset. Kysymyksen taustana on komission suunnittelema julkisia hankintoja koskeva asetusta, joka korvaisi nykyisin voimassa olevat hankintadirektiivit. Tämän vuoksi vertailen lyhyesti EU:n asetuksia ja direktiivejä lainsäädäntöinstrumentteina. Pohdin myös sitä, mitä asetusten suora sovellettavuus on voinut Suomessa käytännössä merkitä.

1. Asetusten suora sovellettavuus

Asetukset ovat soveltamisalaltaan yleisiä ja sisältävät usein yleispäteviä, abstrakteja säännöksiä. SEUT 288 artiklan sanamuodon mukaan asetuksia sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa ja ne ovat kaikilta osiltaan velvoittavia. Asetukset ovat siis kokonaisuudessaan EU:n jäsenvaltioita ja niiden yksityisiä toimijoita – yrityksiä ja yksityishenkilöitä - sitovia. Ne ovat EU:n perussopimusten tavoin suoraan sovellettavia eli jäsenvaltioiden ei tarvitse säätää niitä enää kansallisiksi laeiksi, kun ne on julkaistu kaikilla virallisilla kielillä EU:n virallisessa lehdessä.¹ Asetuksessa voidaan myös määrätä erityinen voimaantuloaika, mikä on etenkin laajoja sopeuttamistarpeita kansallisella tasolla edellyttävissä asetuksissa perusteltua. Näin onkin tarkoitus menetellä valmisteilla olevassa julkisia hankintoja koskevassa asetuksessa.

Asetusten suoraa sovellettavuutta käsiteltiin 1970-luvulla esimerkiksi *Simmenthal*-tapauksissa²,

¹ Ks. 34/73 *Variola* (1973) ECR 981.

² Ks. 106/77 *Simmenthal* (1978) ECR 629 ja 92/78 *Simmenthal* (1979) ECR 777.

jolloin edellä kuvatut päälinjat suoran sovellettavuuden tulkinnasta vahvistettiin oikeuskäytännössä. Sitten suora sovellettavuutta on jouduttu hieman täsmentämään asetusten osalta. Jos nimittäin asetuksessa jätetään jäsenvaltioiden itsensä tehtäväksi antaa asetuksen säännösten tehokkaan soveltamisen edellyttämät lait ja kansalliset asetukset sekä hallinnolliset määräykset, niin tällöin asetus ei ole tältä osin suoraan sovellettava.³

Asetukset voivat olla eritasoisia. Tavallisessa tai erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä annetut asetukset ovat SEUT 289 artiklassa tarkoitettua EU-lainsäädäntöä, joka voi olla pohjana muussa kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävillä säädöksillä. Nämä voivat olla myös asetuksia nimikkeeltään. Asetukset ovat yleisimmin komission teknisluonteisia säädöksiä, jotka usein kohdistuvat maatalouspolitiikkaan, kilpailupolitiikkaan tai yhteiseen kauppapolitiikkaan. Komissio voi antaa muussa kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä sillä edellytyksellä, että lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyssä säädöksessä sille on toimivalta tähän annettu. Esimerkkinä tällaisesta ns. delegoidusta asetuksesta voidaan mainita se, että hankintadirektiivin 2014/24/EU⁴ kynnysarvot on täsmennetty komission delegoidussa asetuksessa (EU) 2019/1828⁵. Näillä usein täytäntöönpanoon liittyvillä säädöksillä täydennetään tai muutetaan SEUT 290 artiklan mukaisesti hyväksytyn säädöksen muita kuin keskeisiä osia.

Direktiivit eivät ole asetusten tavoin suoraan sovellettavia lainsäädäntöinstrumentteja. Direktiivit tarjoavat lainsäädäntöyhteistyön muodon EU:lle ja jäsenvaltioille. Ne nimittäin sitovat SEUT 288(3) artiklan mukaisesti jäsenvaltioita vain sisältämänsä lainsäädäntötavoitteen osalta. Direktiivit vaativat siis kansallisia lainsäädäntötoimia toisin kuin asetukset. Lähtökohtaisesti direktiivin sitova velvoite on toteutettava kansallisen oikeuden sitovalla säännöksellä.⁶ Direktiivit ovat usein asetuksia yleisluonteisempia. Tosin käytännössä direktiivien ja asetusten välinen ero ei ole kovin suuri, koska ne laaditaan toisinaan hyvin yksityiskohtaisiksi, niin ettei jäsenvaltioille

³ Ks. C-606/10 *Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers*, ECLI:EU:C:2012:348, kohta 72 ja C-283/16 *M.S. v P.S.*, ECLI:EU:C:2017:104, kohta 48.

⁴ Ks. EUVL, N:o L 94, 28.3.2014, s. 65.

⁵ Ks. EUVL, N:o L 279, 31.10.2019, s. 25.

⁶ Ks. C-339/87 *komissio v. Alankomaat* (1990) ECR I-851, kohta 22.

juurikaan jää harkintavaltaa sen suhteen, kuinka direktiivin tavoitteet tulee säätää kansalliseksi laiksi.⁷

2. Asetusten suora sovellettavuus ja Suomi

Päälinjana asetusten suoran sovellettavuuden osalta on siis selkeästi se, ettei asetusta periaatteessa ole tarpeen saattaa direktiivin tapaan osaksi kansallista oikeutta. Asetus lainsäädäntöinstrumenttina on suoraan sovellettava eli sellaisenaan voimassa, ellei asetuksessa itsessään jonkin tietyn seikan osalta anneta kansallista liikkumavaraa säätää asiasta. Tällöinkin asetuksen johdanto-osasta ilmeneviä asetuksen tavoitteita on noudatettava. Suomen osalta on lisäksi todettava, että etenkin verotukseen liittyvissä asiayhteyksissä saattaa käydä niin, että EU:n asetuksesta huolimatta säädetään kansallinen laki ja tällöin voidaan kysyä, onko laki sopusoinnussa EU:n asetuksen kanssa.

Veroista on Suomessa perustuslain 81 §:n 1 kohdan mukaisesti säädettävä lailla. Vaikka EU:n asetukset on suoraan sovellettavaa oikeutta, joka ei lähtökohtaisesti edellytä kansallisia lainsäädäntötoimia, niin verojen osalta lainsäädäntötoimiin on kuitenkin ryhdyttävä eikä siihen ole sinänsä EU-oikeudellisia esteitä. Jos jäsenvaltioille on asetuksessa annettu tiettyä harkintavaltaa kulloinkin käsillä olevan verojärjestelyn toteuttamisessa, ei se kuitenkaan saa merkitä asetuksen mieltämistä direktiivin tavoin vain lainsäädäntötavoitteensa osalta sitovaksi. Esimerkiksi Suomessa neuvoston asetusta (EU) 2022/1854⁸ on pantu täytäntöön lailla sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisista voittoveroista (363/2023).

Kuinka nyt tulisi sitten arvioida uuden hankintalain ja parhaillaan valmisteilla olevan hankintadirektiivejä uudistavan asetusluonnoksen välistä suhdetta. EU-oikeuden ensisijaisuusperiaatteen ja asetusten suoran sovellettavuuden vuoksi on lähtökohtaisesti niin, että kansallisen lain ollessa ristiriidassa EU:n asetuksen kanssa kansallista lakia ei tule noudattaa kansallisissa viranomaisissa, eli hallinnollisten päätösten ja yritysten toiminnan on perustuttava EU:n asetukseen. Esimerkiksi mikäli komission luonnostelema EU-asetus hyväksytään esitetyssä

⁷ Ks. esim. Raitio, Juha – Tuominen, Tomi: Euroopan unionin oikeus, AlmaInsights, 2025, s. 86.

⁸ Ks. Neuvoston asetusta (EU) 2022/1854, annettu 6 päivänä lokakuuta 2022, korkeisiin energianhintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä, EUVL, N:o L 261, 7.10.2022, s.1.

muodossa, Suomen mahdollisuus pitää voimassa direktiiviä tiukempi kansallinen ulosmyyntiraja ei ole enää perusteltavissa ja se tulee lainsäädäntötoimin muuttaa asetusta vastaavaksi. Nykyinen kansallinen liikkumavara perustuu siihen, että hankintasäännöt on annettu direktiiveinä, jotka osin sallivat tiukempia kansallisia sovellutuksia. Asetusluonnoksen 11 artiklan perusteella ulosmyyntirajaksi on suunniteltu 20 prosenttia. Asetusluonnoksen 11 artikla sisältää mm. seuraavaa:

Article 11

Contracts awarded to controlled entities or between entities within the public sector

1. Public buyers may award a public contract to a legal person governed by private or public law in the same Member State without using the competitive procedures in this Regulation, provided all of the following conditions are fulfilled:

- (a) the public buyer exercises over the legal person concerned a control which is similar to that which it exercises over its own departments;
- (b) **more than 80 % of the activities of the controlled legal person are carried out in the performance of tasks entrusted to it by the controlling public buyer or by other legal persons controlled by that public buyer;** and,
- (c) there is no direct private capital participation in the controlled legal person with the exception of strictly necessary non-controlling and non-blocking forms of private capital participation objectively required and clearly identifiable by national legislative provisions in conformity with the Treaties, which do not exert a decisive influence on the controlled legal person.

Asetusluonnoksen ja nykyisin voimassa olevan hankintalain välillä on erisisältöisiä säännöksiä. Esimerkiksi hankintalain 15 §:n ns. ulosmyyntiä koskevia rajoja ei voida soveltaa, jos edellä siteerattu asetusteksti hyväksytään. Kansallisesti ei voida poiketa EU:n asetuksen sidosyksikkösäännöksistä.

3. Yhteenveto

Asetukset ovat suoraan sovellettavia EU:n lainsäädäntöinstrumentteja, jotka eivät lähtökohtaisesti edellytä kansallisia lainsäädäntötoimia tullakseen voimaan ja ne syrjäyttävät ristiriitaiset kansalliset lain niin, että kansallinen laki on jätettävä soveltamatta. Komissio valvoo sisämarkkinoille keskeistä hankintalainsäädäntöä tehokkaasti ja jo pelkästään se seikka, että komissio on valinnut luonnostella hankintadirektiivien uudistusta asetuksen eikä direktiivien pohjalle enteilee komission halua entisestään yhdenmukaistaa sisämarkkinoilla julkisten hankintojen sääntelyä. EU:n asetusta tulee soveltaa sille ristiriitaisten kansallisten lakien asemesta.

Niinpä kesäkuussa 2026 toteutettu kansallinen hankintalainsäädännön uudistus joudutaan avaamaan uuteen lainsäädäntöprosessiin, mikäli luonnosteltu EU-asetus tulee voimaan.

Helsingissä 4.8.2026



Juha Raitio
professori