Valtioneuvoston kanslia
EU-asioiden osasto
Heidi Kaila

LAUSUNTO
29.5.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Valtioneuvoston selvitys E 33/2018 vp: Ehdotus Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan N:o 3 muuttamisesta

Euroopan unionin tuomioistuinjärjestelmän toimintaedellytysten turvaaminen on tärkeää. Unionin tuomioistuimella ja unionin yleisellä tuomioistuimella on keskeinen asema EU:n toimielinjärjestelmässä. Niiden ratkaisut vaikuttavat merkittävästi kansalaisten ja yritysten oikeuksien toteutumiseen sekä EU-oikeuden kehittymiseen.

Euroopan unionin tuomioistuinjärjestelmän työtaakka on kasvanut muun muassa 1.12.2009 voimaan tulleen Lissabonin sopimuksen, EU:n laajentumisten sekä EU:n lainsäädännön alan ja EU:n virastojen toimivallan laajenemisen myötä. Samalla asiat ovat muuttuneet yhä monitahoisemmiksi. Tämä on vaikuttanut käsittelyaikojen pituuteen EU:n tuomioistuimissa. Käsittelyaikojen pitkittyminen on ongelmallista oikeusvarmuuden ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Se aiheuttaa myös taloudellisia menetyksiä oikeussubjekteille. Viime kädessä viivästykset voivat johtaa EU:n vahingonkorvausvelvollisuuteen.

Unionin tuomioistuimessa ja unionin yleisessä tuomioistuimessa on toteutettu useita sisäisiä uudistuksia tilanteen korjaamiseksi. Lisäksi unionin yleisen tuomioistuimen resursseja on vahvistettu lisäämällä tuomareiden määrää vaiheittain. Tarkoituksena on, että 1.9.2019 alkaen kullakin jäsenvaltiolla olisi ko. tuomioistuimessa kaksi tuomaria entisen yhden sijaan.

Ajatus, että unionin tuomioistuimesta siirrettäisiin asioita unionin yleiselle tuomioistuimelle tämän resurssitilanteen kohennuttua ja kohentuessa edelleen, on perusteltu. Siirto tapahtuisi unionin tuomioistuimen perussääntöä muuttamalla. Viimeksi, kun vastaava asioiden siirtäminen yleiselle tuomioistuimelle toteutettiin vuonna 2004, se herätti ensin epäilyksiä, mutta oli loppujen lopuksi unionin tuomioistuimen kannalta myönteinen asia. Myönteinen vaikutus näkyi tosin vasta viiveellä.

Unionin tuomioistuin antoi 28.3.2018 ehdotuksen perussääntönsä muuttamiseksi. Ehdotuksella tavoitellaan ko. tuomioistuimen työtaakan keventämistä. Tavoite on hyvä, mutta ehdotuksen tietyt elementit herättävät epäilyksiä tai kaipaavat ainakin lisäselvitystä.

Lähtökohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden tuomioistuinten esittämien ennakkoratkaisupyyntöjen käsittely säilytetään unionin tuomioistuimen toimivallassa, vaikuttaa tässä vaiheessa perustellulta. Toisaalta ei voida kieltää, että tiettyihin ennakkoratkaisuasioihin sisältyy tyypillisesti hyvinkin teknisiä kysymyksiä (esim. monet tulliluokitusta, arvonlisäveron määräytymistä ja tavaramerkkejä koskevat asiat sekä eräät sosiaaliturvakysymykset). Tämä voisi puoltaa tiettyjen ennakkoratkaisuasioiden siirtämistä unionin yleiselle tuomioistuimelle jossakin myöhäisemmässä vaiheessa.

EU:n jäsenvelvoitteiden rikkomista koskevien asioiden siirtäminen unionin yleiselle tuomioistuimelle siten, kuin perussäännön muuttamista koskevassa ehdotuksessa esitetään, ei olisi yksiselitteistä.

Direktiivien täytäntöönpanon viivästyksiä koskevat rikkomusasiat ovat usein luonteeltaan varsin teknisiä ja niiden suhteellinen määrä kaikista kanteista on suuri. Ehdotuksen mukaan ne jäisivät kuitenkin unionin tuomioistuimen toimivaltaan, koska niihin liittyy sanktiomahdollisuus jo ns. ensimmäisen kanteen yhteydessä.

EU-oikeuden sisältörikkomuksia koskevat kanneasiat siirrettäisiin unionin yleiselle tuomioistuimelle eräin poikkeuksin. Näissä asioissa joudutaan arvioimaan myös tosiseikkoja, minkä vuoksi ne ovat muodostaneet omantyyppisensä asiaryhmän unionin tuomioistuimen käsittelemissä asioissa. Ne ovat tavallisesti hyvin työläitä. Niiden määrä ei kuitenkaan ole merkittävä. Ottaen huomioon, että unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisuista varattaisiin valitusmahdollisuus unionin tuomioistuimeen, voi olla, ettei jälkimmäisen työtaakan pieneneminen olisikaan lopulta niin suuri kuin mihin muutoksilla pyritään. Lisäksi unionin tuomioistuin joutuisi valitustapauksissa ratkaisemaan paitsi oikeuskysymykset myös tosiasiakysymykset. Tosiseikkojen arviointi ei ole sen ydinaluetta. Yleisen tuomioistuimen menettelyt ja työskentelytavat on luotu palvelemaan parhaiten tällaista tarkastelua. On myös muistettava, ettei viivästysasioiden ja EU-oikeuden sisältörikkomusten välinen rajanveto ole aina täysin selvä.

Olisi tärkeää, että uusi käyttöön otettava järjestelmä olisi mahdollisimman selkeä. EU-oikeuden sisältörikkomusten osalta unionin tuomioistuimen toimivallassa pysytettäisiin ne kanteet, joissa tuomioistuinta vaaditaan toteamaan EU:n perusoikeuskirjan loukkaus. Perusoikeuskirja sisältää suuren joukon erilaisia oikeuksia ja periaatteita, jotka tosiasiassa voivat nousta esiin lähes minkä tyyppisessä kanneasiassa hyvänsä. Jos ja kun Euroopan komissio vetoaa perusoikeuskirjaan yhä useammin, säilyisi tosiasiassa hyvin moni rikkomusasia unionin tuomioistuimen toimivallassa. Ehdotuksen mukaan unionin tuomioistuin ratkaisisi jatkossa edelleen myös kanteet, jotka koskevat ns. vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevien määräysten ja EU-lainsäädännön väitettyä rikkomista. On huomattava, että EU-oikeudellinen rikkomus voi kohdistua samanaikaisesti sekä edellä mainittuihin että muihin EU-oikeudellisiin määräyksiin ja säännöksiin. Komissio saattaa vedota varmuuden vuoksi useaan EU:n perussopimuksen artiklaan ja EU:n lainsäädännön säännökseen varmistaakseen kanteensa menestymismahdollisuudet. Tämä nostaisi esiin vaikeita poikkeuksen soveltamista koskevia rajanvetokysymyksiä.

Jäsenvaltion toista jäsenvaltiota vastaan nostamia kanteita on ollut EU:n historiassa häviävän pieni määrä, ja ne ovat aina olleet poliittisesti herkkiä. Ne on hyvä säilyttää vastaisuudessakin unionin tuomioistuimen toimivallassa.

Ehdotukseen sisältyvä ajatus valituslupajärjestelmän käyttöönotosta unionin tuomioistuimessa asioissa, joissa hallintoriita on tutkittu riippumattomassa hallintoviranomaisessa ennen sen saattamista unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, vaikuttaa perustellulta. Järjestelmän selkeyteen ja toimivuuteen liittyviä seikkoja on vielä hyvä arvioida.

Lopuksi on syytä korostaa, että jos toteutettavat uudistukset eivät ole selkeitä, voi niiden soveltaminen ja täytäntöönpaneminen synnyttää uudentyyppisiä prosessiriitoja. Tämä olisi omiaan pitkittämään oikeudenkäyntimenettelyjä, mikä ei ole minkään tahon intressissä. Uudistuksia toteutettaessa on myös huolehdittava siitä, että EU:n tuomioistuinjärjestelmän oikeuskäytäntö säilyy johdonmukaisena ja yhtenäisenä eikä riipu siitä, mikä tuomioistuin tai mikä sen jaostoista on käsitellyt asian.