HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Helsinki 22.3.2021

Aihe: Lakivaliokunnan kuuleminen 19.3.2021: valiokunnan lisäkysymykset liittyen asioihin VNS 7 ja E 12 ja E 18

Lakivaliokunnan kuulemisen 19.3.2021 jälkeen valiokunnan jäsenet esittivät vielä joitakin lisäkysymyksiä, joihin on pyydetty kirjallista vastausta. Totean kunnioittavasti seuraavan:

- ***Voisiko Leino-Sandbergilta saada vielä kirjallisena näkemyksiä Eu:n tulevaisuudesta ja ajatuksia perussopimusten laajentamisesta.***

- ***Onko oikeusvaltioperiaatteen mukaista ja EU:n päätöksenteon tulevaisuuden kannalta kestävää, että EU:ssa perussopimuksien selkeän muuttamisen sijaan perussopimusten tulkintaa venytetään tai jopa käännetään vastoin alkuperäistä tulkintaa?***

Kysymys on sangen laaja. Olen suhtautunut sangen kriittisesti siihen tapaan, joilla erityisesti viime vuosina unionin perussopimusten tulkintaa on venytetty, usein jopa niiden sanamuodon ja selkeän tarkoituksen vastaiseksi.

EU:n perussopimusten tulkinnassa teleologialla – perussopimusten yleisiin tavoitteisiin nojautuvalla tulkinnalla – on aina ollut suuri merkitys. Perussopimusten määräykset ovat monin osin yleisiä periaatteita, ja sopimuskehikkoon sisältyy paljon aukkoja. Näitä on usein täydennetty tulkinnalla nojautuen unionin laajoihin tavoitteisiin. Teleologisella tulkinnalla on kuitenkin rajansa. EU-tuomioistuimen mukaan ’säännöstä on tulkittava mahdollisuuksien mukaan tavalla, joka ei aseta sen pätevyyttä kyseenalaiseksi’.[1] Tuomioistuimen presidentti Lenaerts on korostanut, ettei tulkinta ei koskaan voi olla *’contra legem’*, eli lain sanamuodon vastainen. Jos lain sanamuodolla on selkeä tulkinta, se rajoittaa sitä, minkälaisia teleologisia tulkintoja perussopimuksesta voidaan uskottavasti esittää.[2]

Tätä samaa rajapintaa on Saksan perustuslakituomioistuin käsitellyt useissa lausunnoissaan, arvioiden kriittisesti EU:n toimielinten taipumusta laajentaa itsenäisesti omaa toimivaltaansa,[3] korostaen, että

> *faith in the constructive force of the mechanism of integration cannot be unlimited. If in the process of European integration primary law is amended, or expansively interpreted by institutions, a constitutionally important tension will arise with the principle of conferral and*

[1] Esim. asia C-403/99.
[2] https://cadmus.eui.eu/handle/1814/28339 .
[3] German Federal Constitutional Court, 'Lisbon Judgement', para. 237.

> *with the individual Member State's constitutional responsibility for integration. […] if the institutions are permitted to re-define expansively, fill lacunae or factually extend competences, they risk transgressing the predetermined integration programme and acting beyond the powers granted to them.*[4]

Viimeksi toukokuussa 2020 Saksan perustuslakituomioistuin pidätti itsellään toimivallan arvioida EU:n toimielinten *ultra vires* -toimia,[5] eli tilanteita, joissa nämä ylittävät perussopimuksiin nojautuvan toimivaltansa. Perustuslakituomioistuin korosti, että niin kauan, kun EU ei ole liittovaltio, jäsenvaltiot pysyvät viime kädessä vastuussa perussopimuksista ja näiden muuttamisesta, ja voivat täten myös arvioida, onko EU ylittänyt toimivaltansa. Ellei tällaista arviointia voitaisi tehdä, EU:n toimielimet voisivat itsenäisesti päättää omasta toimivallastaan.[6]

Kuten perustuslakivaliokunta elpymisrahastoa koskeneessa lausunnossaan PeVL 16/2020 vp korosti, toimivaltakysymykset ratkaisee viime kädessä auktoritatiivisesti ja ainoana tulkitsijana Euroopan unionin tuomioistuin. Käytännössä selvänä pidetäänkin sitä, että EU-tuomioistuin ottaa kantaa elpymisrahaston oikeusperustaa ja rahoitusta koskeviin kysymyksiin jossain muodossa.[7] Tämä tapahtuu kuitenkin vasta jälkikäteen. EU:n toimielinten päätöstä hyväksyä vaikutukseltaan valtava muutos huteran oikeudellisen tulkinnan pohjalta on hyvin kriittisesti arvioitu erityisesti saksalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa.[8] Kuten olen aikaisemmissa lausunnoissani ja asiaa koskevissa kirjoituksissani tuonut esiin, en usko, että EU-tuomioistuin tulee esimerkiksi elpymisrahastoa koskevaa ratkaisua kumoamaan jo siksi, että sen vaikutukset ovat jo tässä vaiheessa peruuttamattomia. [9]

EU-selonteon mukaan valtioneuvosto katsoo, että 'EU:n perussopimusmuutokset eivät ole ajankohtaisia […]. Nykyiset perussopimukset tarjoavat tähän toimivat puitteet.' Lausunto on huomattavan ongelmallinen huomioiden sen, että viimeisen vuosikymmenen aikana EU:ssa on hyväksytty lukuisia perussopimusten kanssa vähintäänkin todella jännitteisessä suhteessa olevia toimia. Tämä merkitsee viime vuosien käytännön implisiittistä hyväksymistä. Itse en pidä tätä kestävänä toimintatapana ja olisin toivonut valtioneuvostolta kehityskulun huomattavan kriittistä arvioimista. EU:n integraatiossa erityisenä on pidetty sen vahvaa nojautumista oikeudelle. Perussopimusten kiertäminen nakertaa niiden uskottavuutta ja toimielinten toiminnan hyväksyttävyyttä.

Kuten kuulemisessa toin esiin, kysymys SEUT 83(1) artiklan täydentämisestä on kuitenkin mielestäni eriluonteinen. SEUT 83(1) artiklaan sisältyy nimenomainen valtuutus (passerelle), joka mahdollistaa

---

[4] Bundesverfassungsgericht (German Federal Constitutional Court), Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 - 2 BvE 2/08, para. 237 (hereafter Lisbon Judgement) para. 238.

[5] Bundesverfassungsgericht, Judgment of the Second Senate of 5 May 2020 - 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, available at www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/2020/05/rs20200505_2bvr085915en.pdf?_blob=publicationFile&v=7, para. 111.

[6] Bundesverfassungsgericht, Judgment of the Second Senate of 5 May 2020 - 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, para. 111.

[7] Costamagna and Goldmann, 'Constitutional Innovation, Democratic Stagnation?: The EU Recovery Plan'.

[8] Matthias Ruffert, 'Le bouleversement de l'Union économique et monétaire dans la crise pandémique', *Revue trimestrielle de droit européen* (2021); M. Ruffert, 'Europarecht für die nächste Generation. Zum Projekt Next Generation Europe', *Neue Zeitschrift für Verwaltnungsrecht* (2021). Martin Nettesheim, 'Next Generation EU': Legal Construction, Legitimacy, Efficiency. Symposium Solid Financing of the EU, Heidelberg, October 23rd, 2020.

[9] Päivi Leino-Sandberg, 'New Generation EU – A Constitutional Change without Constitutional Change', https://reconnect-europe.eu/blog/new-generation-eu-a-constitutional-change-without-constitutional-change/ ; Päivi Leino-Sandberg, *The Politics of Legal Expertise in EU Policy Making* (Cambridge University Press 2021), luku 8.

EU-rikosten luettelon täydentämisen artiklassa mainittujen kriteerien nojalla ja siihen sisältyvän päätöksentekomenettelyn avulla. Tämä on menettely jonka Suomi on hyväksynyt jo Lissabonin sopimuksen ratifioidessaan, ja määräys on huomioitu päätettäessä perustuslain edellyttämää säätämisjärjestystä. Hallituksen esityksessä HE 23/2008 vp) rikosoikeudellisia määräyksiä kuvataan seuraavasti (huom! Artiklanumerointi muuttunut sittemmin):

> *Lisäksi arvioitaessa SEUT 69 a artiklan (rikosoikeudenkäyntimenettelyä koskevat vähimmäissäännöt) ja SEUT 69 b artiklan (aineellista rikosoikeutta koskevat vähimmäissäännöt) vaikutuksia unionin toimivaltaan tulee huomata, että toimivalta, joka kuuluu unionille nykyisen SEU 31 ja 34 artiklan nojalla, on luonteeltaan tarkkarajaista ja kattaa vain tietyt rikosoikeudellisen yhdenmukaistamisen alat (järjestäytyneen rikollisuuden, terrorismin ja huumausainekaupan). Merkityksellisenä seikkana on erityisesti otettava huomioon se, että SEUT 69 a artiklan ja SEUT 69 b artiklan määräyksillä unionille annettava toimivalta on määritelty suhteellisen laajasti verrattuna nykyiseen SEU 31 ja 34 artiklaan, vaikka näidenkään artiklojen soveltamisalaa ei voida oikeuskäytännön valossa pitää täysin tarkkarajaisena. Erityisen merkityksellistä täysivaltaisuusarvioinnin kannalta on se, että rikosoikeudenkäyntimenettelyä koskeva SEUT 69 a artiklan 2 kohta sisältää valtuutuslausekkeen, jonka nojalla neuvosto voi yksimielisesti laajentaa määräyksen soveltamisalan koskemaan myös muita kuin siinä nimenomaisesti mainittuja rikosoikeudellisen menettelyn osatekijöitä.* ***Vastaavanlainen valtuutuslauseke sisältyy myös vakavaa rajat ylittävää rikollisuutta koskevaan SEUT 69 b artiklan 1 kohtaan. Määräys mahdollistaa siten tunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen vahvistamisen myös muiden kuin siinä nimenomaisesti mainittujen rikollisuuden lajien osalta. Perustuslakivaliokunta katsoi vastaavien perustuslakisopimuksen valtuutuslausekkeiden (III-270 ja III-271 artikla) vaativan vaikeutettua käsittelyjärjestystä (PeVL 36/2006 vp, s. 11/I). Myös SEUT 69 a artiklan 2 kohta ja SEUT 69 b artiklan 1 kohta merkitsevät poikkeusta perustuslain täysivaltaisuussäännöksestä ja edellyttävät supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä. Vuoden 2007 hallitustenvälisessä konferenssissa sovitut muutokset SEUT 69 a ja 69 b artiklaan sisältyvään hätäjarrumekanismiin ja tiivistettyyn yhteistyöhön eivät muuta tätä arviota.***

Tämä noteerataan myös nimenomaisesti perustuslakivaliokunnan Lissabonin sopimusta koskevassa lausunnossa PeVL 13/2008 vp:

> *Perustuslakisopimuksen III-270 ja III-271 artiklaan sisältyivät samankaltaiset määräykset neuvoston oikeudesta päättää unionin toimivallan laajuudesta. Tuossa yhteydessä valiokunta katsoi (PeVL 36/2006 vp, s. 10—11), että tällainen neuvostolle verraten keskeisillä oikeudenaloilla annettava toimivalta muodostuu artiklojen yleispiirteisyyden takia varsin väljäksi ja on siten ongelmallinen myös kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevien perustuslain säännösten näkökulmasta. Lissabonin sopimuksella hätäjarrumekanismiin tehdyt muutokset eivät anna aihetta muuttaa tätä johtopäätöstä.* ***Tämän vuoksi valiokunta katsoo, että sopimus on näiden valtuusmääräysten takia käsiteltävä vaikeutetussa järjestyksessä.***

Valtiosääntöoikeuden näkökulmasta kyseinen laajennus on täten tässä vaiheessa ongelmaton, **mikäli sen katsotaan täyttävän ne kriteerit jotka SEUT 83 artiklassa EU-rikoksille asetetaan**.

- ***mitä tämä oikeusvaltioperiaate tarkoittaa, kaikki ovat samaa mieltä oikeuslaitoksen riippumattomuudesta, demokratiasta jne mutta käytetäänkö tätä poliittisesti hähmäisenä terminä jonka alle voidaan tuoda kulloinkin vallassa olevien politiikan suuntausten ideologiaa mukaan?***

Olen käsitellyt oikeusvaltion määritelmää asiassa aikaisemmin valiokunnalle antamissani lausunnoissa, joihin viittaan.

- ***Josko professorit vastaisivat ystävällisesti näihin eu:n arvoihin. Miten pidämme huolta siitä että naisten asema, tasa-arvo ja seksuaalivähemmistöjen asemasta voidaan pitää kiinni jos samaan aikaan eurooppalaisia vaaditaan hyväksymään ja suvaitsemaan sellaisia uskontoja, jotka polkevat juurikin em. arvoja?***

- ***Lisäksi kysyn millä tavalla varmistetaan eurooppalaisten oikeudet jos vikarikokset nimenomaan koskettavat vain vähemmistöjä? Tässä jällleen tulee esiin esim Ranskan terrori-iskut joiden jälkeen niitä ylistettiin ympäri eurooppaa. Suunnitellulla lainsäädännön kehikolla nämä teot eivät olisi "vihapuhetta" kun eivät kohdistu vähemmistöihin. Olisiko järkevämpää pyrkiä tasa-arvoon kuin positiiviseen diskriminaatioon?***

Nämä ovat niitä seikkoja, jotka tulee huolella arvioida kun asian valmistelu EU:ssa etenee. Asian tässä vaiheessa itselleni ei ole selvää, mihin suunniteltu lainsäädäntökehikko kohdistuisi ja mikä olisi sen suhde aikaisempaan EU-lainsäädäntöön ja neuvoteltavana pitkään olleeseen syrjintälainsäädäntöön.

- ***Prof Nuotio viittasi perusoikeusvirastoon jonka tehtävä on erityisesti keskittyä rasismiin. Unohtuvatko meiltä sellaiset vähemmistöt kuten vammaiset jos alamme katsomaan perusoikeusasioita kovin kapeasta näkökulmasta? Karrikoiden siis, samaan aikaan kun meillä on ihmisiä sänkyynsä sidottuina ilman mahdollisuuksia ulkoiluun ja virikkeisiin, puhumme sukkahousujen väreistä?***

EU:n perusoikeusviraston mandaatti kattaa sen perustamisasetuksen 2 artiklan mukaan perusoikeuskysymykset laajasti:

> *Viraston tavoitteena on tarjota perusoikeuksia koskevaa apua ja asiantuntemusta asianomaisille yhteisön toimielimille, elimille, laitoksille ja virastoille sekä jäsenvaltioille, kun ne panevat täytäntöön yhteisön oikeutta, ja auttaa niitä tällä tavoin varmistamaan perusoikeuksien täysimääräinen kunnioittaminen, kun ne toimivaltuuksiensa puitteissa toteuttavat toimenpiteitä tai määrittelevät toimintalinjoja.*

Käytännössä sen työtä ohjataan monivuotisilla puitteilla, joilla sille voidaan asettaa erilaisia prioriteetteja. Perustamisasetus määrittelee rasismin, muukalaisvihan ja siihen liittyvän suvaitsemattomuuden torjunnan viraston pysyväksi mutta ei ainoaksi kohdealaksi.

Lakivaliokunnan toimialan kannalta erityisen huolestuttavaa on se, ettei perusoikeusviraston toiminta vieläkään kata rikosoikeudellisen yhteistyön (ja poliisiyhteistyön aloja). Valtioneuvosto ilmoittaa tukevansa tämänkaltaista laajennusta, mutta ei kerro, miten sitä on tarkoitus edistää. Sama koskee EU:n liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen, mikä on ollut Suomen tavoitteena vuodesta 1995.