HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 20.4.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 21.4.2021

Asia: HE 260/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä; Neuvoston oikeuspalvelun rooli perussopimusten tulkinnassa

Johdannoksi

Olen aikaisemmin lausunut valiokunnalle otsikkoasiaan liittyen komission asiaa koskeneista suunnitelmista (3.4.2020), valtioneuvoston asiaa koskeneesta E-kirjelmästä (4.6.2020), erityisesti SEUT 310 artiklan soveltamisesta (10.6.2020), kokonaisuuteen liittyneestä U-kirjelmästä ja neuvoston oikeuspalvelun lausunnosta (U 27/2020 vp EU:n elpymisvälineen perustaminen, 13.7.2020) sekä hallituksen esityksestä (HE 260/2020 vp) erityisesti koskien asiassa sovellettavaa säätämisjärjestystä sekä perustuslain 94 §:n soveltamista (19.2.2020). Nyt perustuslakivaliokunta pyytää lausuntoa neuvoston oikeuspalvelun roolista perussopimusten tulkinnassa. Keskityn lausunnossani ainoastaan tähän kysymykseen, enää erikseen aikaisemmin valiokunnalle lausumaani toistamatta.

Käsittelen kysymystä neuvoston oikeuspalvelun asemasta kahdesta tulokulmasta. Olen työskennellyt jäsenvaltion oikeudellisena asiantuntijana valtioneuvoston (UM, OM, VNK ja VM) palveluksessa vuosina 1999—2000 ja 2005—2015 sisältäen myös kaksi Suomen EU-puheenjohtajakautta (1999, 2006). Näiden vuosien aikana olen osallistunut Suomen edustajana lukuisiin EU-neuvotteluihin. Merkittävin näistä on Lissabonin sopimusta koskenut hallitustenvälinen konferenssi. Pääosa sen neuvotteluista toteutettiin neuvoston oikeuspalvelun johtamassa oikeudellisten asiantuntijoiden työryhmässä, jossa toimin Suomen (toisena) edustajana. Olen vetänyt EU-puheenjohtajakaudella EU:n perusoikeusviraston perustamiseen johtaneita neuvotteluja, ja osallistunut PNR-tietojen luovuttamista USA:lle koskeneisiin neuvotteluihin osana EU:n neuvotteluryhmää. Molemmissa oikeudelliset kysymykset olivat neuvottelujen keskiössä. Vuosina 2014—2015 olin mukana pankkiunionia koskevissa neuvotteluissa, ml. tilanteet, joissa perustuslakivaliokunnan kannanotot edellyttivät viime hetken neuvotteluja EU:ssa Suomen

vastuiden tarkentamiseksi. Lisäksi olen ollut mukana Eurooppa-neuvoston, euroryhmän sekä useiden ministerikokoonpanojen kokouksissa sekä osallistunut EP:n kanssa käytyihin epävirallisiin kolmikantaneuvotteluihin, EU:n talous- ja rahoituskomiteaan ja Coreperin valmistelemiseen. Olen toiminut oikeudellisena neuvonantajana lukuisissa muissa, muiden ministeriöiden valmisteluvastuulla olleissa neuvotteluissa, joissa keskeisenä tehtävänäni on usein ollut arvioida neuvoston ja komission oikeuspalvelujen asiassa esittämiä tulkintoja sekä valmistella Suomen kantoja oikeudellisiin kysymyksiin. Täten tunnen oman työkokemukseni perusteella neuvoston ja sen oikeuspalvelun työn ja työtavat sangen hyvin.[1]

Lisäksi olen toteuttanut vuosina 2015—2020 Suomen Akatemian rahoittaman tutkimushankkeen, jonka keskiössä on oikeudellisen neuvonannon käyttö EU:n päätöksenteossa. Hankkeen yhteydessä olen toteuttanut noin 70 asiantuntijahaastattelua. Haastateltavinani ovat olleet EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden palveluksessa olevat oikeudelliset asiantuntijat sekä EU:n päätöksentekijät kuten EU-suurlähettiläät, ministerit, komission jäsenet, pääjohtajat ja Euroopan parlamentin jäsenet. Haastatteluilla on kartoitettu oikeudellisen neuvonannon käyttöä ja vaikutusta EU:n päätöksentekoon. Haastatteluaineisto on anonymisoitu, ja sitä käytetään tutkimuseettisten periaatteiden mukaisesti. Hankkeen tuloksena on syntynyt lukuisia kansainvälisiä vertaisarvioituja artikkeleita[2] sekä kaksi kansainvälisti vertaisarvioitua teosta, joista molemmat julkaisee Cambridge University Press. Näistä ensimmäinen on monografia, *The Politics of Legal Expertise in EU Policy-Making*, joka keskittyy oikeudellisen neuvonannon käyttöön erityisesti komissiossa, neuvostossa ja Euroopan parlamentissa. Jälkimmäinen on yhdessä Emilia Korkea-ahon kanssa toimitettu teos *Law, Legal Expertise and EU Policy-Making,* jossa oikeudellisen neuvonannon ja neuvonantajien vaikutusta arvioidaan paitsi EU:n toimielimissä, myös laajemmin.

Täten lausuntoni pohjautuu osin käytännön kokemuksille, osin viisivuotisen tutkimushankkeen kansainvälisesti vertaisarvioiduille tuloksille ja sen yhteydessä toteutetuille asiantuntijahaastatteluille. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Neuvoston oikeuspalvelun asema

Neuvoston oikeudellisen yksikön (oikeuspalvelu, NOP) tehtävistä määrätään yleisellä tasolla neuvoston työjärjestyksessä:

> *22 artikla Lainsäädännön valmistelun laatu*
>
> *Oikeudellisen yksikön tehtävänä on, sen avustaessa neuvostoa sen tehtävässä huolehtia lainsäätämisjärjestyksessä hyväksymiensä säädösten valmistelun laadusta,*

[1] Vuoden 2015 jälkeen olen toiminut EU:n toimielinten (neuvosto, komissio, Euroopan parlamentti, Euroopan keskuspankki, talous- ja sosiaalikomitea) asiantuntijatehtävissä sekä osallistunut nostamani kanteen käsittelyyn EU-tuomioistuimessa.

[2] Kts esim. 'The Institutional Politics of Objective Choice: Competence as a Framework for Argumentation' teoksessa S. Garben and I. Govaere (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, Present and the Future* (Oxford/Portland: Hart Publishing, 2017), 210–231;'The Politics of Efficient Compromise in the Adoption of EU Legal Acts' teoksessa M. Cremona and C. Kilpatrick (eds.), *EU Legal Acts: Challenges and Transformations, Collected Courses of the Academy of European Law* (Oxford: Oxford University Press, 2018)30–69; Deirdre Curtin and Päivi Leino-Sandberg, 'In search of transparency for EU law-making: trilogues on the cusp of dawn' (2017) 54 *Common Market Law Review* 1673–1712.

varmistaa hyvissä ajoin säädösehdotusten ja -esitysten valmistelun laatu ja tehdä tarvittavia valmistelun laatua koskevia ehdotuksia neuvostolle ja sen elimille yhteisön lainsäädännön valmistelun laatua koskevista yhteisistä suuntaviivoista 22 päivänä joulukuuta 1998 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen125 mukaisesti.

Tätä hyvin yleistä määräystä on tarkennettu oikeuspalvelun sisäisellä asiakirjalla (’Mission statement’).[3] Sen keskeinen sisältö löytyy suomeksi myös virallisen lehden tuoreesta ilmoituksesta, jolla haettiin oikeuspalveluun uutta johtajaa:

> *Neuvoston oikeudellinen yksikkö on Eurooppa-neuvoston ja neuvoston oikeudellinen neuvonantaja, joka auttaa Eurooppa-neuvostoa, neuvostoa ja sen valmisteluelimiä, puheenjohtajavaltiota ja neuvoston pääsihteeristöä varmistamaan säädösten laillisuuden ja valmistelun laadun. Se osallistuu yhteistyössä muiden neuvoston pääsihteeristön osastojen kanssa* ***oikeudellisesti pätevien ja poliittisesti hyväksyttävissä olevien*** *ratkaisujen määrittämiseen* ***soveltaen tarvittaessa luovia toimintatapoja****. Se antaa tätä varten neuvoston pyynnöstä tai omasta aloitteestaan täysin puolueettomia suullisia tai kirjallisia lausuntoja kaikenlaisista oikeudellisista kysymyksistä. Lisäksi oikeudellinen yksikkö edustaa Eurooppa-neuvostoa ja neuvostoa oikeuskäsittelyissä unionin eri tuomioistuimissa.*
>
> *Oikeudellisen yksikön jatkuvana tavoitteena on antaa oikea-aikaisia lausuntoja, jotka ovat* ***puolueettomia, selkeitä ja täysin lainsäädännön mukaisia****.*[4]

Korostukset ovat omiani, ja palaan niiden arviointiin lausunnossani myöhemmin. Haastattelujen perusteella neuvoston oikeuspalvelun jäsenet kokevat olevansa kaksoisroolissa. He ovat EU-virkamiehiä, joiden on EU:n henkilöstösääntöjen mukaan ’suoritettava tehtävänsä ja toimittava ainoastaan unionin edun mukaisesti’.[5] Erityisesti säännöissä kielletään jäsenvaltioiden näkemysten huomioiminen. Lisäksi oikeudellisia asiantuntijoita sitoo juristin ammatillinen etiikka. Samalla he palvelevat asiakasta. Heidän neuvojensa tarkoitus on mahdollistaa oman toimielimen tavoitteiden toteutuminen.

Toisin kuin komission oikeuspalvelulla, NOP:lla ei ole virallista muodollista menettelyllistä asemaa.[6] Neuvostolla ei ole velvollisuutta pyytää eikä seurata oikeuspalvelun lausuntoa. Käytännössä oikeuspalvelun asema on kuitenkin vahva: se tulee halutessaan kuulluksi, ja käyttää huomattavaa valtaa. Kuten sen aiempi pääjohtaja kuvaa,

> *We give oral and written opinions. We have the right to demand the floor, even if the president is not keen to give it to us. But once we see they are going [down] a road that will be against the rules of international law or Community Law, we have to intervene. And we must also try to offer solutions which are legally correct and can do the trick politically according to the aims pursued—it is why we follow current events all the time, in order to be aware of the political*

[3] Council of the European Union, ‘Mission Statement’, Doc. No. 3320/13, 5 September 2013, para. 2.
[4] Ilmoitus avoimesta toimesta CONS/AD/165/20, OJ 2020/C 177 A/01.
[5] Asetus N:o 31 (ETY) 11 (Euratom) Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiajärjestön virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta, 11 artikla.
[6] Komission työjärjestyksen mukaan kirjallisen menettelyn käytön edellytyksenä on komission oikeuspalvelun puoltava kanta. Tämä tarkoittaa, että oikeudellisia ongelmia sisältävät hankkeet tulisi viedä komission kollegion suulliseen käsittelyyn. Oikeuspalvelun pääjohtaja on aina läsnä kollegion kokouksissa. Komissio voi kuitenkin päättää sivuuttaa oikeudellisen yksikön kannat.

background so as not to give suggestions [that are] legally correct but politically impracticable.[7]

Hallinnollisesti oikeuspalvelu muodostaa osan neuvoston pääsihteeristöä, mutta se on toiminnassaan sangen itsenäinen, ja muodollisesti sen kannasta päättää oikeuspalvelun pääjohtaja.[8] Oikeuspalvelu avustaa pääsihteeristöä sen hallinnollisissa ja taloudellisissa tehtävissä [9] sekä neuvoston työjärjestyksen soveltamisessa.[10] Koko pääsihteeristön toiminta nojautuu ajatukselle puolueettomuudesta.[11] Tästä huolimatta se on tärkeä byrokraattinen ja strateginen toimija,[12] joka helpottaa päätöksentekoa ja mahdollistaa integraation syventämisen.[13] Käytännössä pääsihteeristön virkamies, oikeuspalvelun jäsen ja puheenjohtajavaltion edustaja muodostavat tiimin, joka valmistelee neuvostossa käytävät neuvottelut. Puheenjohtajan aktiivisuus vaikuttaa siihen, kuinka vahvaksi EU-virkamiesten asema kullakin kaudella muodostuu.

Oikeuspalvelussa työskentelee noin 50 juristia, jotka jakautuvat kuuteen sisältöyksikköön ja lainsäädännön laatuun keskittyvään yksikköön.[14] Neuvoston oikeuspalvelun painopiste on EU:n lainsäädäntötyössä. Toisin kuin komission oikeuspalvelulla, sillä esimerkiksi ei ole roolia EU-lainsäädännön täytäntöönpanossa kansallisella tasolla, ja täten he toimivat jonkinlaisessa ’norsunluutornissa’, kuten yksi oikeuspalvelun jäsen kuvaa. Neuvoston juristeilta ei edellytetä kansallisen oikeusjärjestyksen tai esimerkiksi valtiosääntöoikeuteen liittyvää asiantuntemusta. Esimerkiksi edellä kuvatussa hakuilmoituksessa neuvosto ilmoittaa etsivänsä ’juristia, jolla on EU-oikeuden ja EU:n toiminnan ja menettelyjen syvällinen tuntemus sekä osaston kattamien alojen hyvä tuntemus. Kokemus korkean tason oikeudellisesta neuvonannosta poliittisesti sensitiivisessä ympäristössä katsotaan eduksi.’ Keskeistä on ’kyky strategiseen ajatteluun ja suunnitteluun, kyky ennakoida ja määrittää mahdollisia ongelmia ja ehdottaa toimivia ratkaisuja ja kompromisseja.’ [15]

Suurin osa neuvonannosta annetaan suullisesti jäsenvaltioiden virkamiehille neuvoston noin 150 työryhmässä, jossa pääosa neuvoston lainsäädäntötyöstä tapahtuu.[16] Virallisia kirjallisia lausuntoja annetaan vuodessa noin 80. Käytännössä lausunnot seuraavat samaa rakennetta

[7] ‘An Interview with Jean-Claude Piris’ (2011) 52 *Harvard International Law Journal* 171-181 at 172.

[8] M. Bishop and F. Naert ‘The Role of the Council Legal Service in Ensuring Respect for the Law’, teoksessa J. Czuczai and F. Naert (eds.), *The EU as a Global Actor - Bridging Legal Theory and Practice. Liber Amicorum in honour of Ricardo Gosalbo Bono* (Leiden: Brill, 2017) 87–110.
p. 101. Council of the European Union, ‘Handbook of the Presidency of the Council of the European Union’ (Brussels: General Secretariat of the Council, 2018) at 13.

[9] M. Bishop, ‘The Council’s Legal Service’, teoksessa M. Westlake and D. Galloway (eds.), *The Council of the European Union* (3rd ed., London: John Harper Publishing, 2004) 357–366 s. 359.

[10] M. Bishop and F. Naert ‘The Role of the Council Legal Service in Ensuring Respect for the Law’, p.104.

[11]General Secretariat of the Council, ‘GSC Mission Statement’ (2014) available at www.consilium.europa.eu/media/29311/gsc-mission-statement.pdf

[12] D. Beach, ‘The Facilitator of Efficient Negotiations in the Council: The Impact of the Council Secretariat’, in D. Naurin and H. Wallace (eds.), *Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels* (London: Palgrave Macmillan, 2008) 219-237 s. 226.

[13] D. Beach, ‘The Facilitator of Efficient Negotiations in the Council: The Impact of the Council Secretariat’, s. 220.

[14] Bishop and Naert ‘The Role of the Council Legal Service in Ensuring Respect for the Law’, s. 109.

[15] Ilmoitus avoimesta toimesta CONS/AD/165/20, OJ 2020/C 177 A/01.

[16] Kts F. M. Häge, *Bureaucrats as Law-makers: Committee decision-making in the EU Council of Ministers* (Abingdon, Oxon: Routledge, 2013); J. Lewis, ‘Strategic Bargaining, Norms and Deliberation’ teoksessa D. Naurin and H. Wallace (eds.), *Unveiling the Council of the European Union- Games Governments Play in Brussels* (London: Palgrave Macmillan, 2008) 165-184 s. 167.

ja viittaavat laajasti oikeuspalvelun omaan aikaisempaan lausuntokäytäntöön. Rutiiniasioissa oikeuspalvelun kannat ovat vakiintuneita. Kun lausunto on annettu, siitä tulee osa doktriinia, joka rajoittaa tulevia lausuntoja.

NOP antaa lausuntonsa jäsenvaltioille, joilla on myös omia oikeudellisia asiantuntijoita. Neuvostossa oikeudellisista näkökohdista on usein erilaisia näkemyksiä. Oikeuspalvelun näkökohdat muodostavat usein neuvottelujen pohjan, ja niillä on täten merkittävä institutionaalinen asema. Käytännössä neuvoston oikeuspalvelu muodostaa usein vastapainon komission oikeudelliselle näkemykselle. Usein komission ja neuvoston oikeuspalvelut ovatkin tulkinnoista jonkin verran erimielisiä.

Oikeuspalvelun vaikutuksesta neuvotteluihin

Oikeuspalvelu on läsnä kaikissa neuvoston ja sen alaisten valmisteluelinten kokouksissa. Sen merkittävin vaikutus tapahtuu puheenjohtajavaltion kautta. Puheenjohtajavaltio edistää neuvotteluja kokousten välillä kompromisseja laatimalla ja konsultoimalla jäsenvaltioita ja muita toimielimiä.[17] Tekemäni haastattelut ilmentävät, kuinka oikeuspalvelu usein katsoo oikeudellisten ratkaisujen esittämisen yksinoikeudekseen ja käy itsenäisesti neuvotteluja suoraan jäsenvaltioiden kanssa. Sillä onkin usein hyvä yleiskäsitys jäsenvaltioiden kannoista ja joustomahdollisuuksista. Oikeuspalvelu ei ole vain oikeudellinen toimija. Se osallistuu neuvotteluihin jatkuvasti ja esittää ratkaisuja myös muihin kuin oikeudellisiin kysymyksiin, mikä tekee oikeudellisten ja poliittisten kysymysten erottelun vaikeaksi.[18] Oikeuspalvelun jäsenten mukaan työn perussääntönä on, ettei koskaan tule sanoa ”ei” vaan ”ei mutta” – kertoa miten sama asia olisi toteutettavissa toisella keinoin. Käytännössä jäsenvaltioiden juristit ovat tiiviissä yhteydessä oikeuspalveluun, joka toimii tehokkaasti kulisseissa, on paikalla jokaisessa työryhmässä, neuvottelee komission kanssa ja yleisesti pyrkii jäsenvaltioiden näkemysten yhteensovittamiseen.

Vaikka oikeuspalvelun tehtävänä on tukea puheenjohtajan työtä, se ei välttämättä tue tämän poliittista agendaa. Hyvä esimerkki tästä on tuore *Horizon Europe* -lainsäädäntöpaketti, jossa jäsenvaltiot tukivat oikeudellisessa tulkinnassaan oikeuspalvelun näkemystä puheenjohtajan esityksen sijaan.[19] Aika ajoin neuvoston oikeuspalvelu saattaa käyttää vaikutusvaltaansa myös puheenjohtajan ehdotuksen ’tappamiseen’. Neuvoston oikeuspalvelun hyvin kielteisellä kannalla on ollut mittava vaikutus esimerkiksi EU:n oikeusvaltiokehityksen ratkaisemisessa, jossa sen näkemyksiä on pidetty sekä Suomessa että akateemisissa arvioissa riittämättöminä ja oikeudellisesti kestämättöminä.[20] Huomattavan kriittistä keskustelua on käyty myös oikeuspalvelun räätälöimästä, EU-rahoituksen ehdollistamista koskeneesta ratkaisusta

[17] Council of the European Union, *Comments on the Council’s Rules of Procedure, European Council’s and Council’s Rules of Procedure* 25.

[18] Kts tästä myös J.-P. Jacqué, ‘The Role of Legal Services in the Elaboration of European Legislation’ in A. Vauchez and B. de Witte (eds.), *Lawyering Europe. European Law as a Transnational Social Field* (Oxford: Hart Publishing, 2013) 43-54 s. 46.

[19] Council of the European Union, Note on the ‘Preparation of the Competitiveness Council on 30 November 2018’, Doc. No. 14264/18, 16 November 2018, para. 4.

[20] K. L. Scheppele, L. Pech and R. D. Kelemen, ‘Never Missing an Opportunity to Miss an Opportunity: The Council Legal Service Opinion on the Commission’s EU budget-related rule of law mechanism’, Verfassungsblog, 12 November 2018, https://verfassungsblog.de/never-missing-an-opportunity-to-miss-an-opportunity-the-council-legal-service-opinion-on-the-commissions-eu-budget-related-rule-of-law-mechanism/.

liittyen oikeusvaltioperiaatteen soveltamiseen EU:ssa, joka hyväksyttiin joulukuun 2020 Eurooppa-neuvostossa.[21] Oikeuspalvelun kannalla on neuvotteluissa mittava merkitys. Se voi halutessaan käyttää valtaansa puheenjohtajan tavoitteiden kaatamiseen. Useissa haastatteluissa esimerkkinä käytettiin puheenvuoroa, jolla oikeuspalvelun aikaisempi pääjohtaja Hubert Legal kaatoi siihenastisen neuvottelutuloksen OSA-neuvostossa.[22] Vaikka tilanne oli monelle puheenvuoroa seuranneille järkytys, käytännössä neuvottelut tuli sen johdosta aloittaa alusta.

Joskus oikeuspalvelun tulkinta ei kuitenkaan saa jäsenvaltioiden tukea. Tällaisesta on Suomellakin kokemuksia – näin tapahtui esimerkiksi EU:n perusoikeusviraston kohdalla, joka hyvin poikkeuksellisesti saatiin perustettua oikeuspalvelun kriittisestä kannasta huolimatta. Toisaalta perusoikeusvirastolle ei vieläkään ole kyetty antamaan mandaattia oikeus- ja sisäasioiden aloilla, ja keskeisenä syynä tälle voidaan pitää oikeuspalvelun jatkuvan kielteistä kantaa. Oikeuspalvelun kannat on viime vuosina tapahtuvat toistuvasti erityisesti ulkosuhteiden kohdalla. Nämä keskustelut heijastavat sitä, ettei oikeuspalvelun tulkinta aina ole ’ainoa oikea’, ja niihin suhtaudutaan usein kriittisesti sekä Suomessa että muualla. Oikeuspalvelun kannan kriittisen arvioimisen tekee kuitenkin vaikeaksi se, etteivät lausunnot ole julkisia juuri koskaan.

Suomen tuoreimmalla puheenjohtajakaudella esimerkkinä neuvoston oikeuspalvelun vallasta voidaan tarkastella maakohtaista raportointia koskeneen direktiiviehdotuksen (CBCR) käsittelyä.[23] Sen kohdalla kyse ei ollut EU:n toimivallasta vaan oikeasta oikeusperustasta, jolla oli vaikutuksensa päätöksentekosääntöön. Komission ehdotus oli kirjoitettu tilinpäätösdirektiiviksi, josta päätettäisiin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Neuvoston oikeuspalvelu kiisti tämän näkemyksen. Ja kuten neuvotteluja johtanut ministeri Harakka kuvasi blogissaan,

> *Koska tarkoitus oli siis vaatia nykyistä laajempia tietoja jo toteutuneesta liiketoiminnasta, eikä vaikuttaa verotuksen tasoon, tapaan, kohteisiin tai toimivaltaan, direktiiviehdotus tuotiin sisämarkkinoista ja elinkeinoista vastaavaan kilpailukykyneuvostoon. Päätökseen riittäisi määräenemmistö (laillisuuspohja SEUT 50(1) artikla). Neuvoston oikeudellinen palvelu (NOP) kuitenkin tulkitsi 2016, että esitykseen on sovellettava fiskaaliasioiden eli julkisen talouden lakiperustaa (SEUT 115 artikla). Se puolestaan vaatii yksimielisyyttä valtiovarainministereiden Ecofin-neuvostossa. Tälle kannalle asettui jäsenmaista riittävä estävä määrävähemmistö, joten asiaa ei voitu vuosikausiin tuoda päätettäväksi. Toisaalta komission esityksen laillisuuspohjan vaihtamiseksi tarvitaan niinikään yksimielisyys, joten NOP:n kanta käytännössä lukitsi maakohtaisen raportoinnin pöytälaatikkoon. Juridisen pallottelun takia me päättäjät emme lunastaneet lupaustamme EU-kansalaisille. Kun uusia veronkiertoskandaaleja ei ole*

[21] Alberto Alemanno & Merijn Chamon, ‘To save the rule of law you must apparently break it’, https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/ .
[22] 3279th Council Meeting of 6 December 2013, saatavilla osoitteesta https://video.consilium.europa.eu/en/webcast/782e8097-a17f-4a44-b3b9-bfbf6559bc54 .
[23] European Commission, ‘Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of income tax information by certain undertakings and branches’, Doc. No. COM(2016) 198 final, 12 April 2016.

> *vähään aikaan ilmaantunut, ei poliittinen painekaan ole pakottanut parannuksiin. Politiikot pääsivät pälkähästä.*[24]

Sekä CBCR että oikeusvaltioperiaatetta koskeneet neuvottelut kuvastavat hyvin myös sitä, kuinka Suomessa oikeudellinen kanta on koko EU-jäsenyyden ajan muodostettu EU-asioissa itsenäisesti, osana kansallista kannanmuodostusta. U-kirjelmää laadittaessa useimmiten neuvoston oikeuspalvelun kanta ei ole edes tiedossa. Tältä osin näkemystä ja neuvottelutilannetta ehkä tarkennetaan jälkikäteen. Suomi on kuitenkin käytännössä usein ollut oikeuspalvelun arvioista ainakin joiltakin osin eri mieltä. Kuten yllä kuvatut esimerkit ilmentävät, Suomi on omilla puheenjohtajakausillaan edistänyt tavoitteita, jotka ovat olleet oikeuspalvelun näkemyksen kanssa ristiriidassa. Suomessa oikeuspalvelun arviolle ei täten ole annettu mitenkään automaattista arvoa, vaan se on arvioitu kriittisesti, kuitenkin tiedostaen, että oikeuspalvelun näkemyksillä on vaikutus neuvotteluihin. Tähän vaikuttaa erityisesti se, että toisin kuin Suomessa, monissa jäsenvaltioissa itsenäistä oikeudellista arviointia ei juuri tehdä. Joissakin jäsenvaltioissa toimivalta-arviointi on toisaalta hyvinkin systemaattista, toisissa se tehdään, mikäli jokin kysymys nousee neuvoston keskusteluissa esiin.

Oikeuspalvelulla on läheiset yhteydet ’vakiasiakkaisiinsa’. Sen juristit tuntevat omat työryhmänsä, ja käytännössä saavat usein ennakkovaroituksen esille tulevista kysymyksistä. Käytännössä oikeudelliset keskustelut seuraavat usein käsikirjoitusta, jonka avulla edustustojen ja oikeuspalvelun juristit ennakoivat esille tulevia kysymyksiä ja niihin annettavia vastauksia. Jäsenvaltion kannalta perussääntönä on, ettei NOP:lta koskaan kannata kysyä julkisesti kysymystä, johon annettavaa vastausta ei tiedä etukäteen. Mikäli vastaus vahvistaa oman näkemyksen se on korvaamattoman arvokas, mutta mikäli se on vastakkainen, vahinkoa on mahdoton korjata jälkikäteen. Jäsenvaltion juristi kertoo kuinka:

> *to be honest, if you haven’t either managed to silence the CLS, so that they don’t come in with anything, or get them onside, forget about it. Because if they come out with something that’s contrary to where you are, they probably have a natural majority of fifteen Member States before you even start. And of the thirteen others, seven or eight will go with them anyway.*

‘Neuvoston tahto’ ja arvioinnin oikeudelliset kriteerit – mihin neuvoston oikeuspalvelu tulkinnoissaan nojautuu?

Neuvoston oikeudellinen yksikkö on neuvoston palveluksessa. Toiminnassaan se edustaa neuvostoa toimielimenä, ei jäsenvaltioita. Oikeuspalvelun jäsenet näkevätkin pääasiallisena tehtävänään neuvoston edun suojelemisen. Merkittävä osa tätä on neuvoston perussopimuksissa määritellyn aseman ja toimivaltuuksien varjeleminen. Neuvosto on kannoissaan usein vähemmän integraatiomyönteinen kuin komissio tai Euroopan Parlamentti. Trilogineuvotteluissa NOP puolustaa neuvoston kantaa.

Toisin kuin komission oikeuspalvelulla, neuvoston oikeuspalvelulla ei kuitenkaan ole selkeää poliittista johtoa lausuntoja valmistelleessaan. ’Neuvoston tahto’ tai ‘etu’ on usein sangen hahmottumaton. Yksi oikeuspalvelun johtajista kuvaa haastattelussa, että NOP pyrkii antamaan johdonmukaisia neuvoja, joita pitää oikeina samalla kun rakentaa doktriiniaan, mutta tähän on enemmän väljyyttä kuin esimerkiksi kansallisessa ministeriössä toimivassa

[24] Timo Harakka, ‘Maakohtainen raportointi vaatii aitoa tahtoa ja tarmoa’, https://timoharakka.fi/maakohtainen-raportointi-vaatii-aitoa-tahtoa-ja-tarmoa/ .

oikeudellisessa yksikössä. Haastattelemani korkea EU-virkamies kuvaa, kuinka neuvoston tahto usein on sama kuin ratkaiseva neuvoston enemmistö:

> *A few big Member States who agree on things and the rest typically choose to remain silent rather than face the humiliation of being overruled. So, in this kind of situation the CLS will do its very best to reconcile, to find a legal interpretation that can cover the wish of the Member States.*

Valtapolitiikalla on merkitystä: suurilla jäsenvaltioilla on enemmän painoarvoa kuin pienillä määriteltäessä neuvoston suuntaa ja poliittista tahtoa.

Neuvoston oikeuspalvelun arviossa keskeistä on oikeudellinen riskinarviointi. Yksi oikeuspalvelun johtajista kuvasi haastattelussa, kuinka oikeuspalvelu käytännössä tasapainottelee neuvoston tahdon ja perussopimusten tulkinnan välillä. Jälkimmäisten osalta sen painopiste on niissä elementeissä, joiden perusteella säädös voitaisiin kumota. Oikeudellisen 'puhtauden' asemesta keskiössä on se, miten oikeuspalvelu ennakoi EU-tuomioistuimen tulkitsevan tilannetta ja minkälainen riski yleensä on, että asiasta valitetaan tuomioistuimeen. Oikeuspalveuissa tapahtuvaan riskinarviointiin vaikuttaa keskeisesti se, että käytännössä vain harvat asiat päätyvät EU-tuomioistuimen arvioitaviksi. Toisaalta EU-tuomioistuin vain harvoin kumoaa säädöksiä, ja tällöinkin usein säilyttää niiden oikeusvaikutukset.[25] Tämä kasvattaa neuvoston ja sen oikeuspalvelun liikkumavaraa huomattavasti. Esimerkiksi säädösten oikeusperustaa arvioidessaan EU-tuomioistuin nojautuu niiden tavoitteiden arvioinnin osalta usein säädöksen johdantolausekkeisiin kirjattuihin perusteluihin,[26] joiden draftaaminen on oikeuspalvelun leipälaji. Täten teknisillä kirjauksilla ja oikeudellisella tekniikalla voidaan usein keskeisesti vaikuttaa säädösten kumoamisriskiin.

Erityisen korkea kumoamiskynnys on Eurooppa-neuvostossa tehtyjen linjausten kohdalla, joiden vaikutukset ovat käytännössä vaikeasti peruttavissa. On vaikea keksiä yhtäkään tilannetta, jossa EU-tuomioistuin olisi kumonnut Eurooppa-neuvostossa yksimielisesti sovitut ratkaisut, riippumatta niissä sovelletun oikeudellisen luovuuden määrästä. EU-tuomioistuimen tulkintalinja on myös hyvin integraatiomyönteinen, mikä viime aikoina on johtanut useisiin konfliktitilanteisiin kansallisten perustuslakituomioistuinten kanssa.

Neuvotteluprosessin aikana tehtyjen oikeudellisten ratkaisujen merkitystä kasvattaa edelleen se, että vaikka poliittisissa elimissä tehdyt oikeudelliset tulkintaratkaisut eivät varsinaisesti muodosta ennakkotapausta ellei niillä ole EU-tuomioistuimen siunausta, niihin liittyy kuitenkin vahva laillisuusolettama. Toimet oletetaan laillisiksi, ellei niistä ole nostettu kumoamiskannetta.[27] Kumoamiskanteita taas harvoin nostetaan vain oikeudelliseen tekniikkaan liittyvistä syystä, mikäli neuvotteluissa löytynyt poliittinen kompromissi on hyväksyttävissä.

Neuvoston oikeuspalvelun työ edellyttää luovuutta, kuten lausunnon alussa nimenomaisesti todettiin. Vaikka valtaosa oikeuspalvelun käsittelemistä kysymyksistä on rutiiniluonteisia (oikeusperustaan liittyvät kysymykset, säädösvallan delegoiminen, komitologian käyttö), oikeuspalvelu joutuu usein ottamaan kantaa uusiin oikeudellisiin kysymyksiin. Oikeuspalvelun entinen pääjohtaja kuvaa tilannetta näin:

---

[25] Tarkemmin tästä Leino, 'The Politics of Efficient Compromise in the Adoption of EU Legal Acts'.

[26] Kts asia C-270/12, *United Kingdom v. Parliament and Council* [2014] EU:C:2014:18 (ESMA), paras. 110 -117.

[27] Laillisuusolettamasta kts esim asia C-272/12 P.

> *generally speaking we are in a new situation which is completely unexplored—you have to be innovative. Of course you have to know precedents, but you have to be creative. So you do not consult books or scholars, but political people involved in the matter. You have to follow the fight. You have to be present and know exactly the history of the problem and the positions of the twenty-seven members […] and to know, if you present something, whether it will be acceptable, difficult to accept, impossible to accept—for each and every one of them. You must know how to present a suggestion and to change it in order to make it politically acceptable while being legally correct.*[28]

Luovuus ja ratkaisujen hakeminen onkin oikeuspalvelun työssä usein tärkeämpää kuin uskollisuus perussopimuksille, niiden sanamuodoille tai tausta-ajatuksille. Kuten haastattelemani korkea EU-virkamies toi esiin, 'If there is a united political will to bend the Treaties, then the CLS is not going to be the entity who stops it.' Neuvoston oikeuspalvelua ei varsinaisesti johda mikään erityinen, vahva perussopimusten tulkinta, vaan pyrkimys olla hyödyksi EU:n integraatioprosessissa. EU-virkamiehinä NOP:in jäsenten tehtävänä on edistää tätä prosessia ja siihen liittyviä poliittisia hankkeita tavalla, jonka voi arvioida tarvittaessa todennäköisesti kestävän EU-tuomioistuimen arvioinnin. Tämä on myös heidän ammatillisen etiikkansa ydin, ja täyttää yllä mainitun edellytyksen siitä, että ehdotus on 'EU-lainsäädännön mukainen'. Tavoitteena ei ole tyylipuhtaus vaan säällisen ratkaisun löytäminen.

Koska oikeuspalvelun tavoitteena on pyrkiä tiettyjen tavoitteiden toteuttamiseen, usein sen lausunnoissa oikeudelliset argumentit esitetään valikoiden, instrumentaalisesti, tai tavalla jonka selkeä tarkoitus on mahdollistaa tietynlainen, neuvostossa jo syntymässä oleva kompromissi. Oikeuspalvelun lausunnot eivät ole objektiivisuuteen pyrkivää juridiikkaa. Ne ovat keino hyväksyttää tietynlainen ratkaisumalli lainsäätämismenettelyssä ilman että se kaatuu EU-tuomioistuimessa. Ja mikäli tämä onnistuu, oikeuspalvelu on täyttänyt tehtävänsä tavalla, joka täyttää sen jäsenten ammatilliselle integriteetilleen asettamat edellytykset.

Kuten myös yllä siteeratussa hakuilmoituksessa esitettiin, neuvoston juristit korostavat kuitenkin puolueettomuuden tarvetta. Tällä on merkitystä erityisesti uskottavuuden ja vaikuttavuuden kannalta. Mikäli jäsenvaltiot kokisivat oikeuspalvelun neuvot puolueellisiksi, niiden uskottavuus kärsisi. Oikeuspalvelun pääjohtaja kuvasi haastattelussa, kuinka jäsenvaltiot hyväksyvät omien tavoitteidensa kannalta 'vääränkin' neuvon, jos neuvonanto on yleisesti uskottavaa eikä selkeän puolueellista. Vakuuttava esiintyminen on myös tärkeää. Empimisen ymmärretään indikoivan, että vaikka jokin seikka todetaan nyt mahdottomaksi, se voikin lopussa olla mahdollista.

Oikeuspalvelulla ei ole rajattomasti pelimerkkejä käytössään; sen jäsenten tulee käyttää pääomaansa huolellisesti. Uskottavuuden keskeinen elementti on johdonmukaisuus. Mikäli kantaa vaihdetaan lennossa, sen uskottavuus kärsii. Keskeisin heijastuspinta ovat jäsenvaltioiden oikeudellisten asiantuntijoiden kannat. Jos neuvoston oikeuspalvelu ei 'palvele', eli esittää kantoja joista jäsenvaltiot eivät pidä, tämä vaikuttaa sen uskottavuuteen:

> *They are advising political operators and when you do that, when you advise a political body, your relevance stems from the political body listening to you, what you say. If your advice is of a nature that the political body doesn't want to hear, then you lose relevance, however objective it is. I think it is in the end a balancing*

[28] 'An Interview with Jean-Claude Piris', 173.

act, they want to be as consistent and objective as possible but at the same time, to an extent tell the Council what it wants to hear.

Neuvoston oikeuspalvelun työllä on aina poliittinen konteksti. Tällaisessa kontekstissa asiantuntijalla on harvoin varaa olla formalisti, vaan on viisaampaa pyrkiä tulkintoihin, joilla ei päädy päätöksenteon marginaaliin.[29]

Tämän tasapainon löytäminen edellyttää oikeudellisen arvioinnin lisäksi viestin huolellista poliittista kalibrointia. Virheitäkin tapahtuu. Joskus oikeuspalvelu joutuu korjaamaan suuntaansa kesken kaiken. Haastattelemani suurlähettiläät mainitsevat esimerkkinä talous- ja rahaliiton kehittämisen, jossa oikeuspalvelu on usein ensin nähnyt ehdotukset oikeudellisesti mahdottomina, mutta sitten lopulta kuitenkin hyväksynyt ne: '[It b]ecame a little bit of a standing joke.' Haastatteluissa on kuvattu tilanteita, joissa oikeuspalvelua on syytetty oikeuden instrumentalisoimisesta tai liikaa suurien jäsenvaltioiden kantoja peesailevista näkemyksistä. Jäsenvaltion oikeudellinen avustaja kuvaa kuinka Coreperille annettu oikeudellinen neuvonanto on joskus hyvinkin poliittista; musta muuttuu valkoiseksi ja valkoinen mustaksi. Oikeuspalvelun pääjohtajan näkemysten haastaminen on kuitenkin vaikeaa. Joskus nämä 'poliittiset neuvot' aiheuttavat Coreperissa ärsyyntymistä, ja ovat antaneet oikeuspalvelulle maineen 'vähemmän oikeudellisena' kuin komission oikeuspalvelu, tai 'eniten politisoituneena oikeuspalveluna'. Suurena vitsinä haastatteluissani kerrottiin tilanteesta, jossa oikeuspalvelu väitti valaiden olevan kaloja, ja tästä syystä kuuluvan yhteisen kalastuspolitiikan soveltamisalaan - sillä onko valas kala kun on toimivaltanäkökulmasta täysin ratkaiseva merkitys. Tällaisessa tilanteessa oikeuspalvelun näkemykselle naurahdetaan, ja siirrytään asialistalla eteenpäin.

Neuvoston oikeuspalvelun lausunnon valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Perustuslakivaliokunnan arvioinnin kannalta keskeisin lienee kysymys siitä, onko neuvoston oikeuspalvelun näkemyksellä valtiosääntöoikeudellista arvoa. Vastaus tähän on lyhyt: lausunto ei ole valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä asiakirja. Sillä on kuitenkin poliittista merkitystä EU-neuvotteluissa.

Perustuslakivaliokunta toteuttaa työssään lainsäädännön perustuslaillista ennakkovalvontaa. Ennakkovalvontaan keskittyviä elimiä on myös mm. Ruotsissa, Belgiassa, Hollannissa ja Ranskassa. Keskeistä näiden työssä on ensinnäkin se, että ne ovat tehtävässään hallituksesta *riippumattomia*. Toiseksi niiden lausunnot ovat lähtökohtaisesti *julkisia*. Vaikka harva näistä elimistä kykenee ehdottomasti estämään perustuslain kannalta ongelmallisten lakien säätämisen, niiden lausuntojen avulla pyritään varmistamaan, että tämä tapahtuu julkisesti ja edellyttää hallitukselta vahvoja perusteluita.[30]

EU:ssa ei ole vastaavaa lainsäädännön ennakollista perustuslakikontrollia, kuten valiokuntakin toi esiin lausunnossaan PeVL 16/2020 vp. Neuvoston oikeuspalvelu *ei ole riippumaton elin*, vaan nimenomaisesti ja määritelmällisesti neuvoston yksikkö, joka palvelee

[29] Kts tästä myös M. Windsor, 'Consigliere or Conscience? The Role of the Government Legal Adviser' teoksessa J. d'Aspremont et al. (eds), International Law as a Profession (Cambridge: Cambridge University Press, 2017) 355-388, s. 387.

[30] Kts tästä Maija Dahlberg, 'Openness of constitutional review: a comparative analysis as to how transparency is ensured in *ex ante* constitutional review', julkaistavana teoksessa *Yearbook of European Constitutional Law* (2020).

työnantajansa poliittista agendaa. Toiseksi sen neuvonanto on määritelmällisesti *luottamuksellista*.[31] Kirjassani lähdeaineistona käytetyistä kymmenistä neuvoston oikeuspalvelun lausunnoista vain murto-osa on ollut (EU-tuomioistuimen etabloituneen oikeuskäytännön vastaisesti) julkisesti saatavilla neuvoston rekisterissä, ja neljä luovutettiin vasta omien asiakirjapyyntöjeni tuloksena.

Toinen merkittävä ero liittyy arvioinnin viitekehykseen. Silloin kun neuvoston oikeuspalvelu arvioi lainsäädäntöhankkeita, jotka tulevat valtiosääntöoikeudellisten seikkojen vuoksi käsiteltäviksi myös perustuslakivaliokunnassa, edellisen huomiot koskettavat omien havaintojeni perusteella vain harvoin samoja seikkoja, joihin perustuslakivaliokunta kiinnittää valtiosääntöoikeudellisista syistä huomiota ja joihin se edellyttää muutoksia. Tämä on luonnollistakin, koska oikeudellinen kehys on erilainen. Neuvoston oikeuspalvelun lähtökohtana on EU:n perussopimusten (luovakin) tulkinta, joissa valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin tai yksittäisten jäsenvaltioiden perustuslakeihin ei ole syytä eikä tarkoituksenmukaistakaan kiinnittää huomioita. Perustuslakivaliokunnan tulkinnan ankkurina toimii perustuslaki ja sitä koskeva tulkintakäytäntö.

Hyvänä esimerkkinä tästä toimii neuvoston oikeuspalvelun tuore lausunto uudesta EU-UK -kauppa- ja yhteistyösopimuksesta (U 55/2020 vp), jonka tekemisestä – hyvin poikkeuksellisesti EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvana sopimuksena – sovittiin joulun välipäivinä. Neuvoston oikeuspalvelun asiaa koskeva lausunto on salainen, mutta löytyy vuodettuna verkosta.[32] Lausunnossaan oikeuspalvelu arvioi sopimuksen sisältöä strategisen selektiivisesti niin, että katsoo olevan – ratkaisun poikkeuksellisuudesta - ongelmatonta, että sopimus tehdään vain EU:n puolesta.[33] Perusteluna käytetään Singaporen kanssa tehtyä vapaakauppasopimusta, jolla on vain vähän yhtymäkohtia nyt neuvoteltuun sopimukseen. Sopimus vastaa sisällöllisesti assosiaatiosopimuksia, jotka tehdään jaetun toimivallan sopimuksina.

Käytännössä sopimukseen sisältyy lukuisia seikkoja, jotka kuuluvat kansalliseen toimivaltaan ja joita koskee Suomessa eduskunnan perustuslakivaliokunnan mittava tulkintakäytäntö (kts tästä lausuntoni 5.2.2021). Näitä seikkoja ei neuvoston oikeuspalvelun lausunnossa käsitellä virkkeelläkään. Ratkaisiko sen lausunto siis asiaan liittyvät valtiosääntöoikeudelliset kysymykset? Ei varmasti. Kannanotossaan perustuslakivaliokunta korosti, että

> *Valiokunta on vakiintuneesti todennut, että valtioneuvoston kirjelmiin on syytä sisällyttää myös sellainen valtiosääntöoikeudellinen arvio ehdotuksen suhteesta perustuslakiin, joka mahdollistaa perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:n mukaisen valvontatehtävän hoitamisen EU-asioiden kansallisessa valmistelussa (PeVL 30/2020 vp, s. 17 ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunta on lisäksi pitänyt tärkeänä, että toimivallan jakautumiseen unionin ja jäsenvaltioiden välillä kiinnitetään riittävästi huomiota laadittaessa hallituksen esityksiä jaetun toimivallan sopimuksista (PeVL 6/2001 vp, s. 3). Kirjelmät jäävät perustuslakivaliokunnan tehtävän kannalta*

[31] Päivi Leino-Sandberg, 'The invisibility of legal advice given to EU institutions', The Constitution Unit Blog (2019), https://constitution-unit.com/2019/09/24/the-invisibility-of-eu-legal-advice/

[32] http://eulawanalysis.blogspot.com/2021/01/the-brexit-deal-council-legal-service.html?m=1 .

[33] Kts tästä Christina Eckes & Päivi Leino-Sandberg, 'In view of the exceptional and unique character' of the EU-UK Trade and Cooperation Agreement – an Exception to Separation of Powers within the EU?' https://europeanlawblog.eu/2021/04/15/in-view-of-the-exceptional-and-unique-character-of-the-eu-uk-trade-and-cooperation-agreement-an-exception-to-separation-of-powers-within-the-eu/ .

> *valitettavan yleisluonteisiksi. Vaikkei nyt käsillä olevassa tilanteessa ole valtioneuvoston arvion mukaan kyse jaetun toimivallan sopimuksesta, kirjelmissä olisi tullut esittää täsmällisempiä perusteluita toimivallan jakautumiselle. Valtioneuvoston kirjelmissä yhtäältä pidetään valittua toteuttamisratkaisua oikeudellisesti mahdollisena ja toisaalta korostetaan voimakkaasti sen poikkeuksellisuutta. Perustuslakivaliokunta toteaa, että ratkaisun oikeudellisesta asianmukaisuudesta tulee varmistua ennen päätöksentekoa asiassa.*

EU-UK -sopimuksella ja sen tekotavalla on mittava valtiosääntöoikeudellinen merkitys huomioiden sen, että ratkaisu vaikuttaa merkittävästi kansallisten parlamenttien valtaoikeuksiin kansallisten toimivaltaan kuuluvien määräysten hyväksyjinä, ja tässä tilanteessa myös sopimuksen alaan kuuluvien aikaisempien Euroopan neuvoston sopimusten hyväksyjänä. Tätä asemaa ei mitenkään korvaa niiden epäsuora kontrolli neuvostossa tapahtuvasta päätöksenteosta. Kansallisille parlamenteille olisi tullut vähintään antaa mittavasti aikaa ja avoimet ja kattavat perustelut ratkaisusta ja sen suorista ja epäsuorista vaikutuksista. Neuvoston oikeuspalvelun keskeisenä tehtävänä ei kuitenkaan menettelyssä ollut toimivaltarajojen tai kansallisten parlamenttien aseman suojelu. Se päinvastoin toteaa vuodetussa lausunnossaan nimenomaisesti, että

> *it is recalled that the conclusion of mixed agreements presents procedural and political complexity as the process relating to the conclusion of recent mixed agreements testifies. Indeed, the entry into force of a mixed agreement requires ratification not only by the EU (conclusion by the Council, usually after obtaining the consent of the European Parliament), but also by all its Member States in accordance with their constitutional requirements. As a consequence, in principle, the EU will wait for ratification by all Member States before ratifying itself. Such a process may take a long time and depends on whether the ratification runs smoothly or not in all Member States. By contrast, in order to enter into force, an EU-only agreement needs only to be ratified by the EU, and can in practice be concluded within a shorter period of time than a mixed agreement.*

Oikeuspalvelun tulkinnan oli tarkoitus mahdollistaa ripeä päätöksenteko ja estää EU:n tavoitteiden vastaiseksi (perustellustikin) todettu sopimukseton tila. Tämä tavoite olisi kuitenkin ollut mahdollista toteuttaa myös tavoilla, joka olisi huomioinut kansalliset valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot huomattavasti nyt toteutettavana olevaa ratkaisua paremmin. Näillä seikoilla on kuitenkin oikeuspalvelun tulkintakäytännössä huomattavan marginaalinen asema.

Neuvoston oikeuspalvelun toimintatapoja suurempana ongelmana pidän kuitenkin tapaa, jolla sen lausuntoja kansallisessa keskustelussa usein käytetään, nykyisin usein myös Suomessa, kuten myös kyseinen EU-UK-sopimus ja sitä koskenut valtioneuvoston kirjelmä osaltaan todentaa. Oikeuspalvelun valta on usein näkymätöntä ja demokraattisen vastuunalaisuuden ulottumattomissa. Usein oikeuspalvelun kantoja käytetään apuna kansallisten parlamenttien taivuttelemisessa. Haastattelemani EU-suurlähettiläs kertoi useasta tilanteessa, jossa oikeuspalvelua on käytetty ‘as a convenient instance, we’ve almost put them on a pedestal and said, ‘I’m sorry, we can’t do this’, we’ve told parliament, ‘the Council Legal Service says it’s not possible’. ‘[We] sometimes portray them as very important, as people you cannot disagree with. Like, if they say it, there is nothing we can do’.

Johtopäätökset

Neuvoston oikeuspalvelun kohdalla on merkittävä ero siinä, miten oikeudelliset asiantuntijat itse näkevät työnsä, ja miten heidän työtään kansallisen tason keskusteluissa usein kohdellaan. NOP:in jäsen kuvaa kuinka jäsenvaltioissa oikeuspalvelun näkemys nähdään usein hyvinkin auktoritatiivisena: a 'divine flash from heaven'. Oikeuspalvelun jäsenet kuitenkin korostavat, että heidän näkemyksensä on 'vain yksi näkemys', ja että EU-oikeuden tulkinnasta vastaa EU-tuomioistuin. Käytännössä oikeuspalvelun näkemys on vaikea osoittaa vääräksi neuvottelujen aikana, ja tästä syystä oikeuspalvelu päätyy usein välittämään keskeisiä kansallisia kantoja jonkinlaisen objektiivisuuden viitan tuella.

Neuvoston oikeuspalvelu ei ole tuomioistuin, eikä väitäkään olevansa. Se ei myöskään ole valtiosääntöoikeudellinen elin, joka tuottaisi valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä asiakirjoja. Se on oikeudellinen yksikkö poliittisen toimielimen palveluksessa, ja sen tehtävänä on toteuttaa tämän agendaa. Neuvoston agenda on usein määrittelemätön ja siihen vaikuttavat joidenkin suurten jäsenvaltioiden määrittelemät tavoitteet, joilla on vaikutuksensa myös siihen, mihin oikeudelliset rajat piirretään. EU-oikeus on usein väljää ja mahdollistaa erilaiset tulkinnat. Näiden tulkintojen tekemisessä neuvoston oikeuspalvelulla on keskeinen asema. Sen tulkinnoissa perustuslaillisilla rajoilla tai edes perussopimusten uskottavuuteen liittyvillä kysymyksillä ei ole erityistä itseisarvoa. Sinänsä tämä tuskin on 'väärin' – oikeuspalvelun edustajat tuovat avoimesti esiin, etteivät he ole EU-tuomioistuin, eikä heidän tehtävänään ole erityisesti varjella perussopimuksia, vaan mahdollistaa EU:n päätöksenteko. Merkityksellistä oikeudellisen riskiarvioinnin kannalta on myös EU-tuomioistuimen sangen löyhä laillisuusvalvonta – tulisiko oikeuspalvelun tulkita sopimuksia tiukemmin kuin tuomioistuin? Tuskin.

EU:n päätöksenteon realiteetit korostavat kuitenkin sitä, ettei kansallisten valtiosääntöelinten tehtävä ole EU-asioissa täysin päättynyt. Niiden tehtävänä on yhä edellyttää annetun toimivallan periaatteen kunnioittamista ja käydä tarvittaessa kriittistäkin keskustelua EU:n toiminnan valtiosääntöoikeudellisista rajoista ja osaltaan kannustaa unionia toimintatapoihin, joilla unionin perussopimusten ja toimielinten uskottavuus säilyy. 'Unionin etu' tai 'neuvoston etu' eivät ole tarkkarajaisia oikeudellisia käsitteitä, vaan poliittisia käsitteitä, joiden sisältö määrittyy EU:ssa käytävän poliittisen keskustelun kautta. Valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun kannalta tärkeää on, että 'unionin edun' ja toimenpiteiden määrittelyssä huomioidaan myös Suomen kansallisesta valtiosäännöstä nousevat reunaehdot ja periaatteet, kuten esimerkiksi julkisuusperiaate, budjettivallan käyttöä koskevat periaatteet sekä ne säännöt, jotka koskevat eduskunnan osallistumista EU-asioiden valmisteluun. Jos nämä seikat koetaan jo Suomessa niin triviaaleiksi, etteivät niitä koskevat puheenvuoroelementit mahdu Brysseliin lähtiessä matkalaukkuun, kukaan muu ei niitä Suomen puolesta keskusteluun tuo. EU-politiikan laajasta hyväksyttävyydestä sekä päätöksenteon valtiosääntöoikeudellisista rajoista ja demokraattisista perusteista on tärkeä pitää huolta myös EU-päätöksenteossa.