Suuren valiokunnan ja perustuslakivaliokunnan seminaari 9.6.2021

Johdanto

Minulta on pyydetty puheenvuoroa eduskunnan ja valtioneuvoston EU-päätöksenteon valtiosääntö- ja EU-oikeudellisista näkökulmista. Otan tässä puheenvuorossani kantaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan rooliin Euroopan unionin toimien laillisuuden valvojana.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on viime vuosina enenevässä määrin alkanut tarkastella, ovatko EU:n toimet EU-oikeuden mukaisia. Tämä käytäntö kulminoitui perustuslakivaliokunnan Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annettua neuvoston päätöstä koskeneessa lausunnossa PeVL 14/2021 vp, joka koski EU:n elpymisvälinepakettia. Valiokunnan enemmistön mukaan elpymisväline poikkesi ”SEUT 310 ja 125 artiklassa säädetyistä unionin taloudenhoidon periaatteista”. ”Valiokunnan käsityksen mukaan SEUT 310 artiklassa säädetyn tarkoituksena on kuitenkin ollut estää juuri nyt arvioitavan kaltainen velanotto.” Sen mukaan: ”[u]nionin valtuutus rahoittaa toimiaan velaksi ei ole perustuslakivaliokunnan mielestä liitännäinen sille aiemmin siirrettyyn toimivaltaan, vaan valtuus, jota sille nimenomaisesti ei ole annettu.”

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan itselleen ottama rooli on oikeudellisesti ongelmallinen ja vaarallinen Suomen EU- ja ulkosuhteille. Tarkastelen asiaa kolmesta eri näkökulmasta.

EU:n toimien laillisuuden valvonta: lainmukaisuusolettama ja EU:n tuomioistuimen yksinomainen toimivalta

EU:n oikeusjärjestelmään sisältyy velvollisuus pitää EU:n antamia sääntöjä lainmukaisina. Tämä lainmukaisuusolettama määriteltiin jo 1979.[1] Lainmukaisuusolettaman vastapainona on kuitenkin oikeus kyseenalaistaa EU:n toimien laillisuus EU-tuomioistuimessa.

EU-oikeudessa on jo pitkään katsottu, että EU:n toimien lainmukaisuuden valvonta kuuluu yksinomaisesti EU:n tuomioistuimelle. Näin päätettiin jo tuomiossa *Foto-Frost* vuonna 1987.[2] Jos kansallinen tuomioistuin epäilee, että EU:n toimielin on menetellyt EU-oikeuden vastaisesti, sen on saatettava asia EU-tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vain EU-tuomioistuin voi todeta lainvastaisuuden.

Foto-Frost –tuomioon on kolme keskeistä syytä. Ensinnäkin EU-oikeuden yhtenäisyys vaatii tätä. EU ei voisi saavuttaa sille uskottuja tavoitteita, jos jäsenvaltiot pystyvät sisäisin ratkaisuin kieltämään

[1] Asia 101/78 *Granaria* EU:C:1979:38. Asian C-137/92 P *BASF* EU:C:1994:247, perustelukappale 49, mukaan: ”Poikkeuksen tähän periaatteeseen muodostavat kuitenkin toimet, jotka ovat niin ilmeisellä tavalla lainvastaisia, ettei sitä voida mitenkään hyväksyä yhteisön oikeusjärjestyksessä. Sellaisilla toimilla ei voida katsoa olevan minkäänlaista, edes väliaikaista oikeusvaikutusta, ja niitä on siis pidettävä mitättöminä.” Tällöin on kuitenkin kysymys ”täysin poikkeuksellisesta tilanteesta”.
[2] Asia 314/85 *Foto-Frost* EU:C:1987:452.

EU-sääntöjen pätevyyden omalla alueellaan. Yhtenäisen EU:n sijasta syntyisi tilkkutäkki, jossa EU-oikeus olisi voimassa vain paikoitellen. Toiseksi EU:n perussopimusten yleisestä järjestelmästä seuraa, että laillisuusvalvonta kuuluu vain EU-tuomioistuimelle. SEUT 263 artiklan mukaan EU-tuomioistuin tekee nämä ratkaisut kumoamiskannemenettelyissä. Niinpä on koherenttia, että se tekee samat päätökset myös muulloin. Kolmanneksi EU-tuomioistuin on käytännössä parhaassa asemassa valvoa EU:n toimien laillisuutta. Se pystyy kuulemaan EU-säännöistä vastuussa olevia toimielimiä, kuten komissiota tai neuvostoa, ja voi tämän avulla varmistaa, että kaikki relevantit argumentit tuodaan esille.

On helppo nähdä, että perustuslakivaliokunnan itselleen ottama rooli on erittäin ongelmallinen EU-oikeuden kannalta. Perustuslakivaliokunta astuu EU-tuomioistuimen yksinomaisen toimivallan alueelle. Se vaarantaa EU-oikeuden yhtenäisyyden. Se ei kuule toimista vastuussa olleita EU:n toimielimiä ja perustaa siten lausuntonsa välttämättä vajavaiselle tietopohjalle.

Voidaan tietenkin väittää, että muodollisesti perustuslakivaliokunta lausuu ainoastaan Suomen sisäisestä säätämisjärjestyksestä. Tämä argumentti on keinotekoinen. Perustuslakivaliokunta on Suomen valtion elin. Sen lausunnot ovat oikeudellisesti merkityksellisiä. Se perustaa lausuntonsa EU:n toimen laittomuuteen, mistä sillä ei ole EU-oikeudellisesti toimivaltaa päättää. Tämä on ilmeisessä ristiriidassa SEU 4(3) artiklan vilpittömän yhteistyön periaatteen kanssa, jonka mukaan jäsenvaltiot ”pidättäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen.” Lisäksi perustuslakivaliokunta asettaa Suomen valtiona jännitteiseen asemaan: Suomen hallitus ja suomalaiset virkamiehet osallistuvat nyt EU:n sisällä toimiin, joita perustuslakivaliokunta pitää EU-oikeudellisesti laittomina.

EU:n toimien laillisuuden valvonta: Saksan valtiosääntötuomioistuin

On totta, että Saksan valtiosääntötuomioistuin ei ole täysin hyväksynyt *Foto-Frost* doktriinia. Se on yhdessä tapauksessa päätynyt EU-tuomioistuimen kannasta huolimatta siihen, että EU on menetellyt lainvastaisesti.[3] Saksan valtiosääntötuomioistuimen ratkaisukäytäntö on nähty ongelmalliseksi,[4] ja esimerkiksi Ranskan Conseil d’Etat on valinnut hyvin toisenlaisen linjan.[5] Saksaa vastaan ollaan myös nostamassa tämän perusteella rikkomuskanne.[6] Saksalaiseen käytäntöön kuitenkin sisältyy elementtejä, jotka pitävät sen aisoissa. Niillä pyritään varmistamaan, että EU:n yhtenäisyys ja toimintakyky eivät vaarannu. Saksalaisella doktriinilla on sekä aineellinen että menettelyllinen rajoite.

Aineellisesti Saksan valtiosääntötuomioistuimen itsenäinen valvonta kohdistuu vain ilmeisiin EU:n toimivallan ylityksiin. *Honeywell*-päätöksessä[7] tuomioistuin painotti, että se puuttuu ainoastaan tilanteisiin, joissa toimivallan ylittäminen on sekä ilmeistä että erittäin merkityksellistä.[8]

---

[3] 2 BvR 859/15.
[4] Ks. artikkelit https://germanlawjournal.com/german-law-journal-special-collection-on-european-constitutional-pluralism-and-the-pspp-judgment/.
[5] Conseil d’Etat, 21 April 2021 French Data Network et al.
[6] https://www.politico.eu/article/eu-prepares-legal-action-against-germany-over-ecb-ruling/.
[7] 2 BvR 2661/06.
[8] Perustelukappale 61: “manifestly in violation of competences and… highly significant”.

Menettelyllisesti valtiosääntötuomioistuin linjasi samassa ratkaisussa, että laillisuusvalvonta vaatii aina yhteistyötä EU:n tuomioistuimen kanssa. Mikäli herää epäilys EU:n toimen lainvastaisuudesta, asia on ensin lähetettävä EU-tuomioistuimen tarkasteltavaksi. Tämä luo vuoropuhelun Saksan ja EU:n oikeusjärjestelmien välille.

Perustuslakivaliokunta ei ole asettanut itselleen samanlaisia rajoitteita. Se ei ole vaatinut, että EU:n toimivallan ylityksen pitäisi olla ilmeistä, jotta siihen voisi puuttua. Se ei myöskään edes voi ryhtyä dialogiin EU-tuomioistuimen kanssa, sillä tämä mahdollisuus on SEUT 267 artiklan mukaisesti ainoastaan kansallisten *tuomioistuinten* käytettävissä, ja perustuslakivaliokunta ei täytä tuomioistuimen kriteereitä.[9] Niinpä sen suorittamasta laillisuusvalvonnasta puuttuu sama yhteistyön elementti kuin Saksan valtiosääntötuomioistuimen rakentamasta järjestelmästä. Peruslakivaliokunnan toiminta on korostetun yksipuolista.

EU:n toimien laillisuuden valvonta: seuraukset Suomen EU- ja ulkosuhteille

EU:n elpymisvälinepaketin yhteydessä perustuslakivaliokunnan kanta ei johtanut Suomen EU- tai ulkosuhteita koskeviin ongelmiin, koska riittävä määräenemmistö lopulta sen hyväksyi. On kuitenkin kysyttävä, minkälaisia seurauksia tästä olisi voinut syntyä tai voisi syntyä tulevaisuudessa. Tarkastelen kolmea esimerkkiä, joissa yksittäinen jäsenvaltio on asettautunut vastustamaan EU:n kehitysaskelta syistä, jotka on nähty idiosynkraattisiksi. Näille kaikille on ollut yhteistä, että muut jäsenvaltiot ovat nähneet tilanteen kyseisen valtion sisäisenä ongelmana, joka ei saa estää EU:n kehitystä.

Ensimmäinen esimerkki koskee kansanäänestyksiä perussopimuksista. Tanskassa järjestettiin kansanäänestys Maastrichtin sopimuksesta 1992, jossa 50,7 prosenttia tanskalaisista äänesti sopimusta vastaan. Muiden jäsenvaltioiden kanta oli, että Tanskan tuli ratkaista ongelma, tai sen piti miettiä asemaansa jäsenvaltiona. Ne olivat valmiita pieniin Tanskaa koskeviin muutoksiin sopimukseen liittyvien pöytäkirjojen tasolla, mutta eivät olleet valmiit hylkäämään Maastrichtin sopimusta.[10] Kuten tiedetään, tanskalaiset hyväksyivät sopimuksen toisessa kansanäänestyksessä. Sen seurauksena Tanska ei kuitenkaan osallistu kaikkiin EU:n toimintoihin. Samankaltaiset kuviot toistuivat Irlannin kansanäänestyksissä Nizzan ja Lissabonin sopimuksista.[11]

Toinen esimerkki oli Britannian yritys vastustaa EU:n finanssipoliittista sopimusta. Britannia esitti Lontoon rahoituspalveluihin liittyviä vaatimuksia, joita muut jäsenvaltiot pitivät itsekkäinä. Ne sivuuttivat Britannian ja päättivät solmia sopimuksen kansainvälisenä sopimuksena EU:n puitteiden ulkopuolella. Tämä oli tärkeä Britannian EU-eroon myötävaikuttanut tekijä.[12]

[9] Ks. esim. asia C-54/96 *Dorsch Consult* EU:C:1997:413.
[10] Conclusions of the Presidency - Edinburgh, December 12, 1992.
[11] Ks. esim. G de Búrca, 'If at First You Don't Succeed: Vote, Vote Again: Analyzing the Second Referendum Phenomenon in EU Treaty Change' (2011) 33 Forham Int'l LJ 1472.
[12] D Cameron, *For the Record* (Collins, 2019).

Kolmas esimerkki oli Saksan valtiosääntötuomioistuimen negatiivinen kanta Euroopan keskuspankin toimien laillisuudesta. Jälleen asia nähtiin Saksan sisäisenä ongelmana, joka saksalaisten valtioelinten oli ratkaistava, kuten ne sitten tekivätkin.[13]

Kaikille esimerkeille on yhteistä, että yksittäisen jäsenvaltion idiosynkraattinen tai itsekäs toiminta ei ole johtanut EU:n kehityskulkujen pysähtymiseen. Sen sijaan se on kriisiyttänyt valtion suhteet muihin jäsenvaltioihin. Niiden hallitukset ovat usein käyttäneet paljon aikaa ja poliittista pääomaa, ja niillä ei riitä ymmärrystä yksittäiselle valtiolle, joka päättää astua eurooppalaisen valtavirran ulkopuolelle.

Tämä on nähtävissä myös EU:n elpymisvälinepaketin yhteydessä. Pakettia vastaan nostettiin kanne Saksan valtiosääntötuomioistuimessa AFD-puolueen perustajan johdolla. Tuomioistuin hylkäsi kantajien turvaamistoimia koskevat vaatimukset.[14] Erityisen huomionarvoista olivat Saksan hallituksen esittämät lausunnot siitä, miten kanteen menestyminen vaikuttaisi maan EU- ja ulkosuhteisiin, jotka tuomioistuin otti huomioon. Hallitus pelkäsi Saksan ja Ranskan välien jännittymistä, Saksan uskottavuuden järkkymistä ja EU:n jäsenvaltioiden yhtenäisyyden vaarantumista.[15]

Johtopäätöksiä

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan ottama rooli EU:n toimien laillisuuden valvojana on oikeudellisesti ongelmallinen ja EU- ja ulkopoliittisesti vaarallinen. Perustuslakivaliokunta ei toimi EU:n oikeudellisen järjestelmän mukaisesti, sillä ei ole samoja aineellisia ja menettelyllisiä pidäkkeitä kuin Saksan järjestelmässä ja se voi kriisiyttää Suomen suhteet EU:n muihin jäsenvaltioihin. On ironista, että perustuslakivaliokunta kyseenalaistaa EU:n toimivallan oman toimivaltansa kannalta kyseenalaisella tavalla.

EU:n toimien laillisuuden valvonta on tietenkin tärkeää ja sitä ei saa laiminlyödä. Sille on kuitenkin luotu omat kanavansa jo Rooman sopimuksessa 1957. Sen keskeinen vartija on EU:n tuomioistuin, tarvittaessa yhteistoiminnassa kansallisten tuomioistuinten kanssa. Järjestelmä on vuosikymmenien kuluessa nähty toimivaksi, ja sen ytimeen ei ole kajottu, kun perussopimuksia on muutettu.

Näistä syistä perustuslakivaliokunnan tulisi mielestäni harkita uudelleen käytäntöään. Sen pitäisi rajoittaa EU:n toimien laillisuuden tarkastelu vain täysin poikkeuksellisiin, lähinnä teoreettisiin tilanteisiin, joissa toimen lainvastaisuus on niin ilmeistä, että toimea voidaan pitää mitättömänä.[16] Samalla olisi syytä selvittää ja varmistaa, että mahdolliset laillisuuskysymykset voidaan nopeasti saattaa EU-tuomioistuimen harkittaviksi kansallisen tuomioistuimen kautta. On huomattava, että eri

[13] BVerfG, Order of the Second Senate of 29 April 2021 - 2 BvR 1651/15 -, paras. 1-111.
[14] 2 BvR 547/21.
[15] Perustelukappale 107: ”Da der Eigenmittelbeschluss 2020 auf eine deutsch-französische Initiative zurückgeht, befürchtet sie erhebliche Spannungen im Verhältnis zu Frankreich, eine Erschütterung der außen- und europapolitischen Glaubwürdigkeit Deutschlands sowie eine weitere Gefährdung des Zusammenhalts unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.”
[16] Ks. yllä alaviite 1.

Euroopan maissa on menettelyjä, jotka mahdollistavat EU:n toimien laillisuuden pikaisen kyseenalaistamisen[17] ja että EU-tuomioistuin pystyy hätätilanteissa toimimaan erittäin nopeasti.[18]

Turussa 9. kesäkuuta 2021,

Jukka Snell

Eurooppaoikeuden professori

[17] Esimerkkinä kanne, jonka kohteena on hallituksen aikomus panna direktiivi täytäntöön – ks. asia C-491/01 *British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco* EU:C:2002:741.
[18] Ks. erityisesti asia C-621/18 *Wightman* EU:C:2018:999.