Valiokunnan lausunto LaVL 7/2018 vp– E 33/2018 vp

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Ehdotus Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan N:o 3 muuttamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Ehdotus Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan N:o 3 muuttamisesta (E 33/2018 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Henriikka Leppo, ulkoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila, valtioneuvoston kanslia

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- oikeusministeriö

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Ehdotus sisältää kolme toisistaan erillistä ehdotusta EU:n tuomioistuimen perussäännön muuttamiseksi. Ensimmäinen ehdotus koskee jäsenvelvoitteiden rikkomiseen liittyviä kanteita koskevan toimivallan osittaista siirtämistä unionin tuomioistuimelta unionin yleiselle tuomioistuimelle. Toinen ehdotus koskee toimivallan siirtämistä unionin yleiseltä tuomioistuimelta unionin tuomioistuimelle kumoamiskanteissa, jotka liittyvät unionin tuomioistuimen SEUT 260 artiklan 2 tai 3 kohdan nojalla antaman tuomion asianmukaisen täytäntöönpanon laiminlyöntiin. Kolmas ehdotus koskee osittaisen valituslupajärjestelmän käyttöönottoa unionin tuomioistuimessa.

Valtioneuvoston kanta

Suomi suhtautuu myönteisesti tavoitteeseen kehittää unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen välistä toimivallanjakoa siten, että työtaakka jakautuisi mahdollisimman tasai-

sesti ja tarkoituksenmukaisesti tuomioistuinten välillä ottaen huomioon kummankin tuomioistuimen käytössä olevat tuomariresurssit.

Suomi suhtautuu kuitenkin varauksellisesti rikkomuskanteita koskevan toimivallan osittaiseen siirtämiseen unionin yleiselle tuomioistuimelle ehdotuksessa esitetyllä tavalla. Kun otetaan huomioon rikkomuskanteiden määrä, mahdollisuus valittaa yleisen tuomioistuimen ratkaisusta unionin tuomioistuimeen sekä ehdotettuun ratkaisuun sisältyvät laajat poikkeukset, ehdotuksen todelliset vaikutukset unionin tuomioistuimen työtaakkaan näyttäisivät jäävän melko vähäisiksi. Lisäksi poikkeukset on ehdotuksessa määritelty tavalla, joka voi olla omiaan synnyttämään vaikeita rajanvetokysymyksiä.

Suomi katsoo siten ensisijaisesti, että ehdotuksen käsittelyä tulisi tässä vaiheessa lykätä. Rikkomuskanteiden osittaiseen siirtoon unionin tuomioistuimelta yleiselle tuomioistuimelle voitaisiin palata vuonna 2020 sen jälkeen, kun unionin tuomioistuin on laatinut yleisen tuomioistuimen uudistamiseen liittyvän kertomuksensa.[1]

Toissijaisesti Suomi katsoo, että jos ehdotuksen käsittelyä jatketaan, useista seikoista tarvitaan vielä lisäselvityksiä ja -perusteluja. Oikeusvarmuussyistä sekä jotta muutoksella olisi todellinen vaikutus tuomioistuinten väliseen työtaakanjakoon, poikkeuksia tulisi olla huomattavasti vähemmän ja ne tulisi määritellä mahdollisimman selkeästi. Unionin tuomioistuimen toimivaltaan tulisi lähtökohtaisesti jättää vain sellaiset komission kanteet, joissa jäsenvaltiolle voidaan määrätä rahallisia seuraamuksia, koska näissä asioissa prosessin venyminen valitusmahdollisuuden kautta olisi erityisen haitallista.

Mikäli kuitenkin määräenemmistö neuvostossa puoltaisi rikkomuskanteita koskevan toimivallan osittaista siirtoa unionin yleiselle tuomioistuimelle ehdotuksessa esitetyllä tavalla, Suomella ei ole syytä asettua vastustamaan ehdotusta.

Rikkomustuomioiden noudattamiseen liittyvien jäsenvaltioiden komissiota vastaan nostamien kumoamiskanteiden siirtäminen unionin tuomioistuimen toimivaltaan on perusteltua johdonmukaisuussyistä ja prosessien keston lyhentämiseksi. Näiden kanteiden määrä on niin vähäinen, että niillä ei ole merkittävää vaikutusta unionin tuomioistuimen työtaakkaan.

Osittaisen valituslupajärjestelmän ottaminen käyttöön unionin tuomioistuimessa helpottaa kyseisen tuomioistuimen työtaakkaa tavalla, jonka ei voida katsoa heikentävän asianosaisten oikeussuojaa. Ne unionin elimet, joiden päätös aiheuttaa valituslupajärjestelmän soveltamisen, tulisi kuitenkin oikeusvarmuussyistä listata tyhjentävällä tavalla esimerkiksi unionin tuomioistuimen työjärjestyksessä tai erillisessä päätöksessä.

---

1 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan N:o 3 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2015/2422 3 artiklan 1 kohdan mukaan unionin tuomioistuimen on laadittava viimeistään 26.12.2020 ulkopuolista konsulttia käyttäen Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle unionin yleisen tuomioistuimen toiminnasta kertomus, jossa keskitytään erityisesti käsittelemään sen tehokkuutta, tuomareiden määrän lisäämisen 56:een tarpeellisuutta ja vaikuttavuutta, resurssien käyttöä ja vaikuttavuutta sekä uusien erityisjaostojen perustamista ja/tai muita rakenteellisia muutoksia.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

EU:n tuomioistuin koostuu unionin tuomioistuimesta ja unionin yleisestä tuomioistuimesta. Yleinen tuomioistuin käsittelee ennen kaikkea luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden nostamia kanteita. Unionin tuomioistuin puolestaan käsittelee tietyt asiat ensimmäisenä ja ainoana oikeusasteena, minkä lisäksi se toimii valitusasteena unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisuista.

EU:n tuomioistuin on tehnyt ehdotuksen tuomioistuimen perussäännön muuttamiseksi. Ehdotuksessa on kyse unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen välisestä toimivallan jaosta. Taustalla on yleisen tuomioistuimen uudistus, jonka mukaan sen tuomarien määrä kaksinkertaistetaan (56 tuomariin). Tuomioistuinten välistä työtaakan jakoa pyritään ehdotuksessa tasaamaan siirtämällä toimivaltaa unionin tuomioistuimelta yleiselle tuomioistuimelle. Ehdotuksen tavoitteena on kehittää toimivallan jakoa siten, että työtaakka jakautuisi mahdollisimman tasaisesti ja tarkoituksenmukaisesti ottaen huomioon kummankin tuomioistuimen käytössä olevat tuomariresurssit.

Lakivaliokunta suhtautuu ehdotuksen tavoitteeseen myönteisesti. On tärkeää, että EU:n tuomioistuinjärjestelmän toimintaedellytykset turvataan, jotta se toimii mahdollisimman tehokkaasti. Tämän vuoksi on lähtökohtaisesti perusteltua, että yleisen tuomioistuimen resursseja vahvistettaessa sinne siirretään asioita ruuhkautuneesta unionin tuomioistuimesta. Keskeinen kysymys on kuitenkin se, mitä asioita yleiseen tuomioistuimeen siirretään.

Työtaakan tasaamisen kannalta merkittävin ehdotus koskee komission jäsenvaltioita vastaan nostamia rikkomuskanteita koskevan toimivallan siirtämistä yleiselle tuomioistuimelle. Tällä hetkellä ne käsitellään ainoana oikeusasteena unionin tuomioistuimessa. Kuitenkin sellaiset kanteet, jotka liittyvät SEU:n (Euroopan unionista annettu sopimus) tai EU:n perusoikeuskirjan taikka vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvän lainsäädännön soveltamiseen, jätetään ehdotuksen mukaan unionin tuomioistuimen toimivaltaan. Näillä kanteilla voi olla perustuslaillista merkitystä, tai ne voivat olla erityisen kiireellisiä tai arkaluonteisia. Samoin unionin tuomioistuimen toimivaltaan ehdotetaan jäävän kanneasiat, joissa jäsenvaltiolle voidaan määrätä sakkoja.

Saadun selvityksen perusteella vaikuttaa vahvasti siltä, että ehdotetun toimivallan siirron vaikutus unionin tuomioistuimen työmäärään jäisi käytännössä vähäiseksi rikkomuskanteiden vähäisen määrän vuoksi. Lisäksi siirtoa koskevat poikkeukset ovat laajat ja aiheuttavat rajanvetokysymyksiä. Niitä tulisikin pyrkiä vähentämään ja selkeyttämään. On myös huomattava, että yleiseen tuomioistuimeen siirrettävissä asioissa olisi ehdotuksen mukaan valitusmahdollisuus, mikä voi johtaa prosessien pitkittymiseen. Saamansa selvityksen valossa valiokunta pitääkin valtioneuvoston varauksellista kantaa puheena olevaan ehdotukseen perusteltuna. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan myös etenemisvaihtoehtojen osalta.

Lisäksi ehdotuksessa esitetään toimivallan siirtämistä yleiseltä tuomioistuimelta unionin tuomioistuimelle asioissa, joissa on kyse rikkomustuomion asianmukaista täytäntöönpanoa koskevista riita-asioista. Ehdotuksen taustalla ovat johdonmukaisuussyyt, ja sen käytännön merkitys on melko vähäinen. Niin ikään ehdotuksessa esitetään osittaisen valituslupajärjestelmän käyttöönottoa unionin tuomioistuimessa. Ehdotusta voidaan pitää periaatteellisesti merkittävänä, mutta vaatimus valitusluvan saamisesta koskee vain sellaisia asioita, joissa kyseinen oikeusriita on tutkittu

riippumattomassa hallintoviranomaisessa (kuten erilaisten EU:n virastojen muutoksenhakulautakunnat) ennen sen saattamista yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Valiokunta pitää mainittuja ehdotuksia valtioneuvoston kannasta ilmenevin tavoin perusteltuina.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 1.6.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Ari Jalonen sin
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Ilmari Nurminen sd (osittain)
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila