

Juha Raitio
Eurooppaoikeuden professori
Joensuun yliopisto

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

Lausunto

Perustuslakivaliokunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys HE 67/2006 vp Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Tähän liittyen olen saanut kutsun saapua antamaan lausuntoni torstaina 28.9.2006 klo. 10.00 pidettävään perustuslakivaliokunnan kokoukseen eurooppaoikeuden asiantuntijana. Olen kiinnittänyt lausuntoa laatiessani HE 67/2006 vp:n lisäksi huomiota myös perustuslakivaliokunnan lausuntoon 9/2006 vp. Esitän seuraavaksi kunnioittavasti lausuntonani EU:n uuden perustuslaillisen sopimuksen eurooppaoikeudelliseen tulkintaan rajautuvia seikkoja.

1. Taustaksi

Eurooppa-neuvoston huippukokouksessa Brysselissä 17-18.6.2004 jäsenvaltioiden päämiehet lopulta hyväksyivät uuden perustuslaillisen sopimuksen. Neuvotteluissa hiersivät aivan loppuun saakka neuvoston äänimääräpainotukset ja komission kokoon liittyvät lähinnä suurten ja pienten jäsenmaiden väliset erimielisyydet. Komission osalta päätettiin, että äänivaltaisten komissaarien lukumäärä on vuodesta 2014 alkaen vain 2/3 jäsenvaltioiden määrästä. Erityisen merkittävä uudistus oli neuvoston äänimääräsäännösten muuttaminen. Uuden perustuslaillisen sopimuksen mukaan neuvoston lainsäädännön tueksi on saatava 55 % EU:n jäsenvaltioiden äänistä, jotka samalla edustavat 65 % EU:n väestöstä. Tästä yleisestä säännöstä on merkittäviä poikkeuksia. Neuvoston päätöksenteon tueksi vaaditaan 65 % jäsenvaltioiden äänimäärästä, jotka edustavat samalla 72 % EU:n väestöstä, mikäli kyse ei ole komission tai unionin ulkoasiainministerin aloitteesta tai mikäli asia koskee sisä- ja oikeusasioita, ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, talous- ja rahapolitiikkaa, nimitysasioita ja jäsenvaltioiden oikeuksien kaventamista EU:ssa. Myönnytyksenä pienille jäsenmaille sovittiin, että päätöksenteon estävään vähemmistöön vaaditaan aina vähintään neljä jäsenmaata.

Jo huippukokouksessa kesällä 2004 tiedettiin, että useissa jäsenvaltiossa järjestetään kansanäänestys perustuslaillisen sopimuksen hyväksymisestä. Niinpä sopimuksen ratifiointia jäsenvaltioissa ja siten sen voimaantuloa leimaa epävarmuus varsinkin Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestystulosten estettyä ratifioinnin näissä maissa. Kunkin jäsenvaltion on kansanäänestysten osalta noudatettava oman valtiosääntönsä vaatimuksia. Tanskassa ja Irlannissa kansanäänestys vaaditaan kansallisen perustuslain nojalla. Suomessa päätettiin olla järjestämättä kansanäänestys uudesta perustuslaillisesta sopimuksesta lähinnä siksi, että se vain jossain määrin päivittää jo tapahtuneita muutoksia tai olemassa olevaa käytäntöä. Esimerkiksi Euroopan parlamentin vallan lisääminen on

ollut trendi jo pitkään. Tässä argumentoinnissa päähuomio kiinnittyy siihen, mikä on uuden perustuslaillisen sopimuksen suhde eurooppaoikeuden sisältöön, joka oli olemassa Suomen EU-jäsenyyttä koskeneen kansanäänestyksen aikoihin 1990-luvun puolivälissä. Pidän Suomen hallituksen linjausta olla järjestämättä kansanäänestystä uudesta perustuslaillisesta sopimuksesta hyvin perusteltuna ratkaisuna (ks. myös perustuslakivaliokunnan lausunto 9/2006 vp, s. 5).

Seuraavassa esitetään kootusti tärkeimpiä uuden perustuslaillisen sopimuksen uudistuksista:

1. Määräenemmistön määritelmä neuvostossa uudistettiin (55 % ja 65 %).
2. Komission jäsenten määrää supistettiin 2014 alkaen.
3. Perusoikeuskirja saavutti muodollisjuridisen sitovuuden ja se liitettiin osaksi perustuslaillista sopimusta
4. Euroopan unioni sai oikeushenkilöllisyyden (I-7 artikla).
5. Eurooppa-neuvoston kiertävä puheenjohtajuus poistettiin. Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja valitaan 2,5 vuotta kestäväksi kaudeksi, joka voidaan uusida kerran. EU:n jäsenmailla säilyy edelleen ministerineuvoston 6 kuukautta kestävä puheenjohtajuus.
6. Unionin ulkoasianministerin tehtävä perustettiin.
7. Maastrichtin sopimuksen ns. pilarijärjestelmästä luovuttiin. EU:n oikeussäädökset ovat jatkossa eurooppalaki, eurooppapuitelaki, eurooppa-asetus, eurooppapäätös sekä suositukset ja lausunnot (I-33 artikla). Aikaisemmat ns. kolmannen pilarin lainsäädäntöinstrumentit poistuvat. Oikeus- ja sisäasioita päätettiin alkaa jatkossa käsitellä EU:n toimielimissä samalla tavoin kuin muitakin asioita eikä vain jäsenvaltioiden hallitusten välisen yhteistyön puitteissa. Perustuslaillisella sopimuksella ei siirretty EU:lle juurikaan lisää toimivaltaa, vaikka säädöstyypit muuttuivat.
8. Yhteispäätösmenettely yleistyi EU:n päätöksentekojärjestelmänä lisäten Euroopan parlamentin vaikutusvaltaa lainsäätäjänä.
9. Määräenemmistö säännöksiä omaksuttiin pakolais- ja maahanmuutto-oikeudessa sekä oikeudellisessa yhteistyössä rikosoikeuden alalla. Tosin eräänlaisena ”häätäjarruna” varattiin mahdollisuus saattaa oikeudellisessa yhteistyössä rikosoikeuden alalla laadittava lainsäädäntö Eurooppa-neuvostoon, mikäli jokin jäsenvaltio katsoo sen olevan tarpeen oman oikeusjärjestyksensä perustavien arvojen vuoksi.
10. Eurooppa-neuvosto voi yksimielisenä päättää, että sen käsiteltävänä oleva asia voidaan ratkaista määräenemmistöllä, vaikka perustuslaillinen sopimus edellyttäisi yksimielisyyttä.
11. EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa tehostettiin ja omaksuttiin mahdollisuus ns. läheisempään yhteistyöhön keskinäisen puolustuksen alalla.

2. Uuden perustuslaillisen sopimuksen oikeudellinen luonne

Hallituksen esityksessä (Nide I, s. 15) kuvataan perustuslakisopimuksen oikeudellista luonnetta seuraavasti:

”Sopimus Euroopan perustuslaista on nimensä mukaisesti oikeudelliselta muodoltaan kansainvälisoikeudellinen valtiosopimus. Asiallisesti sopimus kuitenkin sisältää määräyksiä, joita voidaan luonnehtia perustuslaillisiksi. Nimeen ”Sopimus Euroopan perustuslaista” sisältyvät molemmat näkökohdat”.

Tämä luonnehdinta on erittäin osuva. Perustuslaki-termi voi johtaa harhaan, jos sitä tässä yhteydessä ylikorostetaan. EU:sta ei olla tekemässä liittovaltiota, jolla on perustuslaki, vaan EU:n rakenteita ja kansalaisten perusoikeuksien suojaa pyritään tehostamaan aikaisemmat perustamissopimukset korvaavalla perustuslaillisella sopimuksella.

Jäsenvaltioiden suvereniteetti säilyy, mitä kuvastaa esimerkiksi se, että uudessa perustuslaillisessa sopimuksessa on säännös jäsenvaltion mahdollisuudesta erota EU:sta. Lisäksi on huomattava, että 1.3.2000 voimaantulleen perustuslain 1 §:n 1 momentin säännöstä Suomen täysivaltaisuudesta on tulkittu niin, ettei valtion jäsenyys kansainvälisissä järjestöissä suinkaan aina merkitse valtion täysivaltaisuuden rajoitusta. Euroopan unionissa Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi (ks. perustuslakivaliokunnan lausunto 9/2006 vp, s. 4 ja HE 1/1998 vp, s. 71-72).

Lopuksi voidaan vielä lisätä, että EU:n toimivalta määräytyy perustuslakisopimuksen I-11 artiklan nojalla ns. annetun toimivallan periaatteen (*principle of conferral*) mukaisesti. Sen mukaan EU toimii jäsenvaltioiden sille antaman toimivallan rajoissa ja niin, että samalla toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita noudatetaan (ks. nide I, s. 19). Tämä järjestelmä EU:n rajatusta erityistoimivallasta vastaa itse asiassa EU:n nykyisiä perustamissopimuksia, joten nykytila vain selkeytetään uudessa perustuslaillisessa sopimuksessa.

3. Uuden perustuslaillisen sopimuksen merkitys yleisesti

Kymmenen uuden jäsenvaltion liittyminen EU:n täysjäseniksi 1.5.2004 muuttaa tosiasiallisesti EU:n päätöksenteon rakenteita. Alun perin kuuden jäsenvaltion tarpeita varten muodostettu EU:n hallinto ei kykene sisämarkkina-alueen häiriintymättömän toiminnan näkökulmasta riittävän tehokkaasti tuottamaan uutta lainsäädäntöä nykyisen 25 - ja vuoden vaihteessa 27 - jäsenvaltion EU:n tarpeita ajatellen. Tämä on mielestäni keskeisin syy uuden perustuslaillisen sopimuksen laadinnan taustalla eikä tämä tarve tehostaa EU:n hallintoa tietenkään poistu, vaikka perustuslakisopimuksen ratifiointikriisi onkin asettanut sen voimaantulon nykymuodossaan kyseenalaiseksi. EU:n hallinnon kehittäminen on teoriassa mahdollista Nizzan sopimuksen kaltaisten osittaisuudistusten avulla tai uuden perustuslaillisen sopimuksen kaltaisen kokonaisuudistuksen avulla. Pidän kokonaisuudistusta parempana ja EU-oikeutta selkeyttävänä vaihtoehtona. Perustuslaillisen sopimuksen ratifiointi Suomessa saattaa vaikuttaa myönteisesti Eurooppa-neuvostossa nimenomaan perustamissopimusten kokonaisuudistuksen puolesta (ks. kokonaisuudistuksesta nide I, s. 11-13). Siksi toivon sen ratifiointia – jopa niin, että se ratifioitaisiin hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitetyn julistuksen nro 30 edellyttämässä 2 vuoden määräajassa, eli viimeistään 29.10.2006.

Suomen keskeisenä neuvottelutavoitteena oli (Nide I, s. 10-11) EU:n nykyisen sopimusperustan selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen niin, ettei EU:n oikeuden perusluonne muutu. Lisäksi tavoitteena on ollut yhteisen kauppapolitiikan tehostaminen. Katson hallituksen esityksen mukaisella tavalla, että tässä yleistavoitteessa on varsin hyvin onnistuttu, joskin neuvoston päätöksenteossa edellä kuvattuja määräänemmistö säännöksiä voidaan pitää turhan monimutkaisina. Silti voidaan pitää perusteltuna väittämää, jonka mukaan uudistus kuitenkin tehostaisi päätöksentekojärjestelmää. Tämä johtuu siitä, että määräänemmistö päätöksenteon alaa on perustuslaillisessa sopimuksessa laajennettu. Lisäksi tavoitteena on ollut yhteisen

kauppapolitiikan tehostaminen, mikä toteutuu toki perustuslaillisessa sopimuksessa, mutta kuitenkin käytännössä merkittävimmin direktiivien tasolla.

Pidän myös merkittävänä sitä, että perusoikeuksien suojaa vahvistetaan ottamalla perusoikeuskirja osaksi perustuslaillista sopimusta. EU:n mahdollinen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen on mielestäni myönteinen asia sinänsä, mutta liittymistä toteutettaessa tulee määritellä EY-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen välinen toimivallanjako riittävällä selkeydellä. On nimittäin huomattava, että jo nykyisin EY-tuomioistuin viittaa toisinaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen ratkaisujensa perusteluissa, joskin kompetenssinsa mukaisesti vain EU:n oikeuslähteiden tulkinnan tueksi. Tarkasteltaessa EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä kokonaisuutena on havaittavissa, että huomattava osa oikeuskäytännöstä kohdistuu tavalla tai toisella sisämarkkinoiden mahdollisimman tehokkaan toiminnan varmistamiseen.

Pidän myönteisenä uudistuksena sitoa oikeushenkilöllisyys Euroopan unioniin. Nykyisinhän Euroopan yhteisöllä on oikeushenkilöllisyys, eikä nykyisen järjestelyn ylläpitämiseen ole perusteita pilarimallin jäädessä historiaan.

4. Uuden perustuslaillisen sopimuksen asema EU:n oikeuslähteiden joukossa

EU:n kehitystä on sekä oikeudellisessa tutkimuksessa että julkisessa keskustelussa arvioitava ottamalla tasapuolisesti huomioon sen eri oikeuslähteet. Nykyisistä perustamissopimuksista keskeisimmät ovat talousyhteisön vuonna 1958 perustanut Rooman sopimus ja Euroopan Unionin synnyttänyt noin 13 vuotta voimassa ollut Maastrichtin sopimus. EU:n oikeusjärjestelmä koostuu perustamissopimuksien lisäksi johdetun oikeuden normeista, joista merkittävimpiä ovat asetukset, direktiivit ja päätökset. EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä voidaan myös pitää oikeuslähteenä EU:ssa. Nämä monitasoisen kirjoitetun EU-oikeuden normit on tulkittava suhteessa toisiinsa ja EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Eurooppaoikeuden omaleimaisella normistolla on luonnollisesti vaikutus myös sen dynaamisena pidettyyn tulkintaan.

Eurooppaoikeuden sisällöstä saattaa jopa syntyä virheellinen käsitys, jos tulkinnessa perustamissopimusten merkitystä ylikorostetaan. Tästä käy esimerkiksi se, että nyt poistumassa oleva Maastrichtin sopimuksen ns. pilarimalli on rapautunut pikkuhiljaa kuluneen vuosikymmenen aikana. Hallitusten välisen yhteistyön aloilta on siirtynyt toimivaltaa EU:lle vähitellen johdetun oikeuden muutosten ja oikeuskäytännön vaikutuksesta. Tätä havainnollistaa esimerkiksi neuvoston ns. väärinkäytösasetus nro 2988/95 (EYVL, N:o 312, 23.12.1995, s. 1), joka on annettu tehostamaan yhteisöjen taloudellisten etujen suojelemista. Tätä ennen EY-tuomioistuin oli jo tunnustanut komission vallan säätää hallinnollisia sanktioita, joilla on rankaisullinen luonne (ks. 240/90 komissio v. Saksa (1992) ECR I-5383). Viimeaikoina kehitys on jatkunut, mistä soveltuu esimerkiksi se, että oikeus- ja sisäasioiden alalla annettavien puitepäätösten valtiosisäisiä oikeusvaikutuksia on vahvistettu EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöllä (ks. C-105/03 Pupino, ratkaisu on annettu 16.6.2005, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa). Puitepäätökset tuottavat jäsenvaltioissa ns.

tulkintavaikutuksen.

Toinen esimerkki on se, että EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on luotu vuosikymmenten kuluessa periaatteita, jotka ovat sikäli perustuslaillisia luonteeltaan, että ne sääntelevät eurooppaoikeuden valtiosisäisiä oikeusvaikutuksia. Esimerkiksi EU-kansalaisilla on mahdollisuus nostaa kansallisessa tuomioistuimessa eurooppaoikeuteen perustuva kanne oikeuksiensa turvaamiseksi. Tätä eurooppaoikeuden ns. välittömään vaikutukseen liittyvää mahdollisuutta ei ole ollut perustamissopimuksissa nimenomaisesti kirjoitettuna. Nyt uuden perustuslaillisen sopimuksen I-6 artiklaan on kirjoitettu jo oikeuskäytännön perusteella (6/64 Costa v ENEL (1964) ECR 585) voimassaoleva ensisijaisuus-periaate, eli siinä ei sinänsä ole mitään uutta. Olisi siis huomattava metodinen virhe tulkita eurooppaoikeutta ilman sille ominaista kontekstia ylikansallisena oikeutena.

Yleisemminkin on niin, että eurooppaoikeus luonteensa mukaisesti täsmentyy ja tarkentuu edellä mainittujen esimerkkien tavoin perustamissopimusten, niistä johdetun oikeuden (esimerkiksi direktiivit) ja EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön avulla, joten on vaikea tässä vaiheessa pelkän perustuslaillisen sopimuksen perusteella arvioida kaikkia niitä valtiosisäisiä oikeusvaikutuksia, joita sen pohjalta ajan oloon syntyy. Tätä eurooppaoikeuden dynaamiseen luonteeseen liittyvää tiettyä ennakoimattomuutta ei sinänsä voida poistaa, mutta sitä voidaan jossain määrin yrittää lieventää perustuslakisopimuksen kaltaisella kokonaisuudistuksella usein toistuvien osittaisuudistusten asemesta.

5. Käsittelyjärjestys

Arvio käsittelyjärjestyksestä täytynee tehdä lähtökohtaisesti perustuslakisopimuksen tekstin perusteella, mikä siis mielestäni on jossain määrin ongelmallista eurooppaoikeuden luonne huomioon ottaen. Yhdyn kuitenkin perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa lausunnossa 9/2006 vp esitettyyn tulkintaan, että HE 67/2006 vp on hyväksyttävä perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin tarkoittamalla määräenemmistöllä, koska esimerkiksi uusien toimivaltuuksien antaminen EU:n toimielimille lähtökohtaisesti koskettaa perustuslain täysivaltaisuusjärjestelyjä (ks. PeVL 9/2006 vp. s. 5). Esimerkiksi mielestäni perustuslakisopimuksen III-274(4) artiklassa Euroopan syyttäjävirston toimivaltuudet on sangen epämääräisesti määritelty rajat ylittävän vakavan rikollisuuden osalta (ks. myös hallituksen esityksen kooste muutoksista EU:n toimivallan alaan, nide I, s. 20).

Joensuussa 27.9.2006

Juha Raitio