

Esko Antola-luento 2021

Eurooppa-foorumi, Turku, 26.8.2021

”Euroopan unioni – juridinen suojelukohde vai alati muuttuva valtioyhteisö?”

Allan Rosas*

Jo 70- ja 80-luvuilla Suomen kansainvälisen aseman muutoshaasteista käytiin – tilanteen arkaluonteisuudesta huolimatta – varsin vilkasta keskustelua, tosin voittopuolisesti julkisuuden valokeilan ulottamattomissa. Turussa monella tapaa antoisan keskustelufoorumin tarjosi yliopistoalueen läheisyydessä toimiva ravitsemusliike Hämeen portti. Kun me muut keskustelijat pysyimme aika tiukasti vielä Suomen ja Neuvostoliiton välisten suhteiden, pohjoismaisen yhteistyön ja/tai Neuvostoliiton ja USA:n välisten suhteiden viitekehyksissä, *Esko Antola* korosti Eurooppa-politiikan kehittämisen tarvetta. Hän ymmärsi, aikaisemmin kuin moni muu, Euroopan talousyhteisön kasvavan merkityksen ja eurooppalaisen taloudellisen ja poliittisen integraation väistämättömyyden. Eskon vuonna 1980 valmistuneen väitöskirjan otsikkona on *Political Harmonization of Economic Integration*. Vuotuisen Esko Antola -luennon järjestämisestä Turun Eurooppa-foorumin yhteyteen on toivottavasti tulossa perinne.

Toinen turkulainen, joka ymmärsi mitä tuleman pitää, oli oikeustieteellisen tiedekunnan professori *Kari Joutsamo*, jonka EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelyä koskeva väitöskirja julkaistiin vuonna 1979. Jo kolme vuotta aikaisemmin (siis miltei 20 vuotta ennen Suomen EU-jäsenyyden toteutumista) hän oli yhdessä Esko Antolan kanssa julkaissut teoksen *Integroituva Länsi-Eurooppa: organisaatiot ja politisoituminen*. Joutsamon muiston kunniaksi laaditussa kokoomateoksessa Karin kuvan alla on teksti: hän ”toi eurooppaoikeuden Suomeen”.

* OTT, OTT h.c., VTT h.c.; EU:n tuomarivalintakomitean puheenjohtaja; Euroopan komission itsenäisen eettisen komitean jäsen; Visiting Professor, College of Europe (Brygge); Helsingin yliopiston eurooppaoikeuden dosentti; European University Institute:in (EUI) STG-koulun neuvottelukunnan jäsen; EUI:n rahoituskomitean ulkopuolinen jäsen; Turun yliopiston (1978-81) ja Åbo Akademin (1981-96) professori; Euroopan komission oikeudellisen yksikön pääneuvonantaja (1995-2001) ja varapääjohtaja (2001-2002); EU-tuomioistuimen tuomari 2002-2019.

Myöhempi integraatiokehitys ei varmaan tullut ainakaan Esko Antolalle yllätyksenä. Vuoden 1986 Euroopan yhtenäisasiakirja (Single European Act), vuoden 1992 Maastrichtin sopimus ja näitä seuraavien sopimusmuutokset toivat mukanaan EU:n sekä toimialaa, toimivaltaa että instituutioita koskevia merkittäviä muutoksia. Samalla EU on kehittynyt alun perin kuuden jäsenvaltion talousyhteisöstä 27 jäsenvaltion poliittis-taloudelliseksi valtioyhteisöksi. Nimikin muuttui Euroopan talousyhteisöstä ETY:stä ja Euroopan yhteisöstä (EY:stä) Euroopan unioniksi. Toimiala on laajentunut siinä määrin, että on tänään vaikeaa keksiä aloja, jotka olisivat kokonaan EU:n tehtävien ja toiminnan ulkopuolella. Toimivallan osalta voidaan mainita esimerkkeinä määräänemmistöisen lainsäädäntömenettelyn yleistyminen ja kansainvälisen kauppapolitiikan alan laajentuminen. Näihin kehityspiirteisiin liittyy Euroopan parlamentin merkityksen kasvu. Institutionaalisen kehityksen puolella tulevat mieleen myös EU-virastojen yleistyminen – niitä on tänä päivänä jo lähes 40, niiden joukossa kemikaalivirasto Helsingissä. Samalla EU-tuomioistuimen toimivalta on laajentunut siten, että sitä koskevia rajoituksia tapaa enää lähinnä vain niin sanotun yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla mutta ei suinkaan unionin ulkosuhteiden kentässä yleisemmin.

Tämän muutosvoiman perimmäiset syyt ovat varmaankin etsittävässä teknologisesta ja taloudellisesta kehityksestä. Välittömämmin kehitykseen vaikutti ylärakenteen tekijät, kuten historian antamat opetukset ja eurooppalaisen identiteetin kehittyminen. Jälkikäteen katsottuna kehityksen ei olisi pitänyt tulla erityisenä yllätyksenä kenellekään. Jo toukokuun 9. päivänä 1950 annettu Schumanin julistus sisälsi tärkeitä osviittoja. Hiili- ja teräsyhteisön perustaminen merkitsisi ”ensimmäistä askelta kohti Euroopan liittovaltiota” ja ”perustan luomista Euroopan liittovaltiolle, joka on pysyvän rauhan edellytys”.

Integraatioprosessin dynamiikka kuultaa läpi myös voimassa olevassa oikeudessa. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 1 artiklan mukaan sopimus merkitsee uutta vaihetta ”yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi”. Tämän ”Ever Closer Union” -lausekkeen poliittinen ja symbolinen merkitys tuli selväksi Brexitiä edeltävissä neuvotteluissa EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä. Pääministeri Cameron sai läpi kirjauksen, jonka mukaan viittaukset yhä läheisemmän Euroopan kansojen liiton luomiseen eivät olisi koskeneet Yhdistynyttä kuningaskuntaa. Poikkeussääntö ei luonnollisestikaan toteutunut, sen hyväksyminenhan olisi edellyttänyt Yhdistyneen Kuningaskunnan jäämistä EU:n jäseneksi. Tapausta voidaan nähdä

osoituksena siitä, että Englanti (puhun nyt tarkoituksella Englannista enkä Yhdistyneestä Kuningaskunnasta) ei ollut koskaan henkisesti liittynyt Euroopan unioniin poliittisena projektina. Brexit-kansanäänestyksen tulos, joka mielestäni oli täysin ennakoitavissa, vastasi siten Englannin kansan enemmistön ja poliittisen eliitin kuvaa EU:sta. Kun havahduttiin siihen, että EU:sta oli tullut paljon muuta kuin vain vapaakauppa-alue, jäsenyys ei enää maistunut.

EU:n perusluonteeseen kuuluu muutos. Siinä mielessä yhteisö on ilman muuta tämän esitelmän otsikon sanoin ”alati muuttuva valtioyhteisö”. EU:n valtiosääntöä koskevassa oppikirjassa olen puhunut ”liikkuvasta maalista” (”moving target”).¹ Voidaan kysyä, mitkä tahot ja instituutiot ovat olleet avainasemassa muutosten läpiviemisessä. Toisinaan korostetaan EU-tuomioistuimen merkitystä. On totta, että tuomioistuimella on ollut tärkeä rooli EU-oikeuden jäsentämisessä yhtenäiseksi oikeusjärjestelmäksi. Tuomioistuin on pitkälti ratkaissut kysymykset EU-oikeuden välittömästä oikeusvaikutuksesta ja etusijasta kansallisella tasolla, perusoikeuksien asemasta EU:n oikeusjärjestyksessä sekä jäsenvaltioiden velvollisuudesta ylläpitää tehokkaita oikeuskeinoja EU-oikeuden täytäntöönpanemiseksi ja niiden vahingonkorvausvastuusta EU-oikeuden rikkomuksista. Tämä oikeuskäytäntö sijoittuu ajallisesti 1960-, 70- ja 80-luvuille, eli aikaan, jolloin poliittiset suhdanteet eivät mahdollistaneet perussopimusten kehittämistä. On kuitenkin korostettava, että tuomioistuin ei tällöinkään juuri myötävaikuttanut EU:n toimialan laajentamiseen vaan oikeuskäytännössä otettiin ennen kaikkea kantaa kysymyksiin, jotka koskivat oikeusnormien toimivuutta ja jotka joka tapauksessa oli ratkaistava, suuntaan tai toiseen.

Sen jälkeen painopiste on siirtynyt unionin toimialan ja tehtävien laajentamiseen perussopimuksia muuttamalla ja kehittämällä. Yhtenäisasiakirjaa ja Maastrichtin sopimusta seurasivat vuoden 1997 Amsterdamin sopimus, vuoden 2001 Nizzan sopimus ja vuoden 2007 Lissabonin sopimus (ne tulivat kaikki voimaan noin kaksi vuotta allekirjoittamisen jälkeen, eli 1999, 2003 ja 2009). Mainittujen virstanpylväiden lisäksi perussopimusten joitakin yksityiskohtia on muutettu esimerkiksi EU:n laajentumisen yhteydessä eli uusien jäsenvaltioiden liittyessä unioniin. Perustamissopimusten muuttaminen edellyttää joitakin vähemmän tärkeitä

¹ A Rosas ja L Armati, *EU Constitutional Law : An Introduction*, kolmas uusittu painos (Oxford, Hart Publishing, 2018).

poikkeuksia lukuun ottamatta jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. EU-tuomioistuimella ei näissä asioissa ole osaa eikä arpaa.

Tietenkin myös yksityiskohtainen lainsäädäntö ja muut perussopimusten nojalla laaditut säädökset (niin sanottu johdettu oikeus) ovat myötävaikuttaneet EU:n kehitykseen. Esimerkiksi vuonna 2009 puhjennut velkakriisin yhteydessä luodut mekanismit ja instituutiot sekä pankkiunionin käynnistäminen tapahtuivat pitkälti hallitusten välisin päätöksin ja johdetun oikeuden keinoin eikä perussopimuksia muuttamalla. Uusi elvytyspaketti, johon vielä palaan jäljempänä, nojautuu pelkästään johdetun oikeuden, eli asetusten ja direktiivien, sääntöihin.

Lainsäädäntö syntyy nykyään miltei aina Euroopan parlamentin ja jäsenvaltioiden hallitusten ministereistä koostuvan neuvoston yhteispäätöksellä. Toisin kuin yleisesti kuvitellaan, komission rooli rajoittuu lainsäädäntöehdotusten tekemiseen ja ehdotukset yleensä muuttuvat – toisinaan torjutaankin – lainsäädäntöprosessissa. Myös toisin kuin yleisesti kuvitellaan, suurin osa lainsäädäntöaloitteiden alkuperäisestä ideasta ei synny komission virkamiesten päässä vaan laajemman keskustelun tuloksena, jolloin aloite voi tulla esimerkiksi Euroopan parlamentin tai sen jäsenten, jäsenvaltioiden hallitusten ja/tai kansalaisyhteiskunnan taholta. Valitettavasti Euroopan parlamentille ei vielä ole annettu itsenäistä lainsäädäntöaloiteoikeutta, joskin tilanne käytännössä on monivivahteisempi. Parlamentin aloiteoikeuden vahvistamisen rinnalla kansalaisaloitteiden edellytyksiä voitaisiin helpottaa.

Kaikkien EU-säädösten yhteensopivuus perussopimusten – perusoikeudet mukaan luettuina – kanssa voidaan jäsenvaltion tai EU:n toimielimen toimesta saattaa EU-tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomioistuin ei suinkaan aina siunaa poliittisten toimielinten hyväksymiä säädöksiä. Tuomioistuin on useita kertoja kumonnut lainsäädäntötoimia ja vielä useammin alemman asteisia säädöksiä kuten komission antamia täytäntöönpanosäädöksiä. Yksilö voi kyllä nostaa kanteen häntä koskevien EU-päätösten kumoamiseksi mutta mahdollisuudet nostaa kanteita unionin tuomioistuimissa lainsäädäntötointen tai muiden yleisluonteisten säädösten kumoamiseksi ovat rajoitetut. EU-tuomioistuimen toimivaltaa täydentää kuitenkin kansallisten tuomioistuinten rooli. Suurin osa EU-oikeutta koskevista soveltamis- ja tulkintaratkaisuksista tehdään kansallisella tasolla tuomioistuimissa mutta myös viranomaisissa. Kansallisen tuomioistuimen tai viranomaisen edessä yksilö voi aina vedota siihen, että

asiassa sovellettava EU-säädös on perussopimusten vastainen. Kansalliset tuomioistuimet ovat itse asiassa elimellinen osa EU:n tuomioistuinjärjestelmää. Ne ovat myös horisontaalisessa yhteistyössä keskenään, niin sanotun vastavuoroisen luottamuksen periaatteen pohjalta. Siksi Puolan ja Unkarin hallitusten väite siitä, että kysymys kansallisten tuomioistuinten riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta ei kuulu EU:lle, lepää kestävämmällä pohjalla.

Jos kansallinen tuomioistuin pitää EU-säädöksen laillisuutta kyseenalaisena, se ei voi itse päättää, ettei säädöstä saa soveltaa, vaan sen tulee saattaa tämä kysymys EU-tuomioistuimen arvioitavaksi. Ratkaisu ei perustu ajatukseen siitä, että EU-tuomioistuimen jäsenet olisivat määritelmällisesti kansallisia tuomareita ”viisaampia”. Sen motiivina on yksinkertaisesti EU-oikeuden yhtenäisyyden vaatimus. Jos EU-säädös olisi voimassa joissakin jäsenvaltioissa ja jätettäisiin soveltamatta toisissa, tuloksena olisi oikeudellinen kaaos ja viime kädessä eksistentiaalinen uhka EU:n olemassaololle. Siksi Saksan perustuslakituomioistuimen ratkaisu viime vuoden toukokuulta, jonka mukaan sekä Euroopan keskuspankin että EU-tuomioistuimen EKP:n arvopaperien osto-ohjelmaa koskevat päätökset ylittivät niiden toimivallan, ei ole linjassa EU:n lainkäyttöjärjestelmän kanssa. Ratkaisu ei myöskään ole linjassa jäsenvaltioiden yhdenvertaisuuden periaatteen kanssa, koska se näyttää nojaavan ajatukseen siitä, että Saksan perustuslakituomioistuimella olisi jollakin tapaa erityinen ja itsenäinen oikeus omaksua EU-oikeuden tulkintoja, joilla voi olla kauaskantoisia seurauksia paitsi unionille itselleen muillekin jäsenvaltioille. Perustuslakituomioistuimen ratkaisua tervehtivät hurraahuudoin Puolan ja Unkarin vallassa olevat hallitukset.

Edellä sanottu ei luonnollisestikaan tarkoita, etteikö oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisesta pitäisi kantaa huolta myös EU:n toimielinten päätöksenteossa. Elpymispakettia koskevassa suomalaisessa keskustelussa saimme lukea ja kuulla, ettei unioni kunnioita omia sääntöjään. Väite perustui näkemykseen, jonka mukaan EU:n perussopimukset kieltävät lainanoton. Ratkaisua pidettiin eräillä tahoilla uutena esimerkkinä siitä, että unionin perustamissopimusten määräyksiä tarvittaessa ”venytetään” yli sallittujen rajojen. Yksityiskohtiin menemättä voidaan todeta, että lainanottoa elpymispaketin tarkoittamissa tilanteissa ja siinä olevin ehdoin pitivät perussopimusten mukaisena komission ja neuvoston oikeudelliset yksiköt sekä 27 jäsenvaltion hallitukset. Suomessa eduskunnan kuulemista asiantuntijoista

valtaosa oli tällä kannalla. Eriäviä mielipiteitäkin toki esiintyi, mm. eduskunnan perustuslakivaliokunnan piirissä.

Tilannetta ei voi pitää todistuksena siitä, että ”EU ei noudata omia sääntöjään”. Kyse on unionin perussopimusten erilaisista tulkinnosta. Vastaavia tulkintaerimielisyyksiä syntyy tavan takaa, johtuen osittain siitä, että perussopimukset muodostavat verraten hajanaisen kokonaisuuden, johon kuuluu sekä tulkinnalle alttiita tavoitteellisia yleismääräyksiä, aukkotapauksia että varsin yksityiskohtaisia säädöksiä. Toisaalta unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntö sekä poliittisten elinten ns. organikäytäntö ovat selventäneet monia tulkintakysymyksiä.

On harhaa kuvitella, että EU:n perussopimusten tai sen perusteella annetun lainsäädännön ja muun normiston tulkinta eroaisi radikaalisti Suomessa säädetyin normimateriaalin tulkinnasta. Unionin tuomioistuimet Luxemburgissa noudattavat varsin perinteistä tulkintalinjaa, joka lähtee säädöksen sanamuodosta ottaen tarvittaessa huomioon myös sen normatiivisen yhteyden ja tavoitteet. Tosin osa perussopimusten säännöksistä on kuten jo edellä todettiin hyvin yleisluonteisia tavoitenormeja, jotka ovat erilaisille tulkinnolle alttiita. EU:lle leimaa antava muutosdynamiikka on ikään kuin sisäänrakennettu perussopimukseen.

Toisaalta myös Suomen perustuslakiin sisältyy lukuisia tulkinnanvaraisia säännöksiä. Esimerkkejä: Milloin toimivallan siirtäminen EU:lle on niin ”merkittävä” että se vaatii 2/3 enemmistön eduskunnassa annetuista äänistä (perustuslain 94 § 2 momentti)? Entä milloin lain säännös on ”ilmeisessä ristiriidassa” perustuslain kanssa, jolloin tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle (perustuslain 106 §)? On myös kysytty, olisiko Koronapassin säätäminen ehdoksi sille, että yksilö voi mennä ravintolaan, perustuslain 6 §:ssä säädetyin yhdenvertaisuuden periaatteen vastaista? Tulkinnan merkitys korostui myös vanhassa vuoden 1919 hallitusmuodossa: Siinä olevaa lisäbudjetin välttämättömyyskriteeriä alettiin käytännössä tulkita kysymykseksi lisäbudjetin tarkoituksenmukaisuudesta.

Suomessa perustuslain tulkinta on pitkälti uskottu poliittisesti kokoonpanulle elimelle, eli eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, jonka jäsenillä ei ole tuomarin vastuuta eikä mahdollisuutta pyytää ennakkoratkaisuja EU-tuomioistuimelta. Unionin tasolla pääpaino on riippumattomien tuomioistuinten suorittamassa normikontrollissa, jota täydentää muun muassa komission ja neuvoston suhteellisesti itsenäisten oikeudellisten yksiköiden

rooli. Omien kokemusteni perusteella olen jopa taipuvainen uskomaan, että juridiikka toisinaan näyttää tärkeämpää roolia unionin kuin jäsenvaltioiden, Suomi mukaan luettuna, toiminnassa. On joka tapauksessa vaikea ymmärtää, miksi unionin normikontrollijärjestelmä olisi Suomen järjestelmää selvästi heikompi. Suomen eduskunnan valiokunnan varaan rakennettu järjestelmä muuten poikkeaa selvästi muiden jäsenvaltioiden normikontrollijärjestelmistä.

On toki myönnettävä, että EU:n perussopimusten tulkintaa eivät helpota niihin sisältyvät tavoitteelliset yleislausekkeet ja yleiset periaatteet. Tätä voimassa olevan oikeuden sisään rakennettua dynamiikkaa ei voi normien soveltamisessa ja tulkinnassa sivuuttaa. Toisaalta on tärkeää, että EU vaalii oikeuden kunnioittamista sekä unionin että jäsenvaltioiden tasolla. Vaikka EU dynamisesta luonteestaan johtuen ei ole varsinaisesti juridinen suojelukohde, sitä voinee pitää alati muuttuvana, mutta oikeusvaltioperiaatteen varaan rakennettuna valtioyhteisönä.

Lopuksi, ja väärinkäsitysten välttämiseksi: en ole pyrkinyt vastaamaan kysymykseen siitä, onko Euroopan unionin riittävän vahva – tätä teemaa käsiteltiin viikko sitten pidetyssä, ulkopoliittisen instituutin järjestämässä seminaarissa – tai onko kaikki hyvin EU:ssa. Tyydyn toteamaan, että mielestäni EU ei ole erityisen vahva, ja että kaikki ei ole läheskään hyvin EU:ssa. Kysymys siitä, mitä kaikkia muutoksia EU:n perussopimukseen ja lainsäädäntöön olisivat tarpeen tilanteen korjaamiseksi, on toisen esitelmän väärsti. Sikäli kuin EU:n kehittämiseen ja vahvistamiseen tähtäävistä korjausliikkeistä päästäisiin yhteisymmärrykseen, saisimme jälleen uuden osoituksen siitä, että unioni todellakin on ”alati muuttuva” valtioyhteisö.