

EU:n lakimieskunta unionin kriisien ratkaisijana

Lakimies
7–8/2018
s. 1060–1065

Viime toukokuussa sain pitää elämäni toisen professuuriluennon, kun otin vastaan nykyisen tehtäväni Helsingin yliopiston transnationaalisen eurooppaoikeuden professorina.¹ Näitä tehtäviä ennen ehdin toimia yli kymmenen vuotta erilaisissa käytännön työtehtävissä – siis ”oikeissa töissä” – oikeudellisena neuvonantajana ulkoasiainministeriössä, oikeusministeriössä, valtioneuvoston kansliassa ja valtiovarainministeriössä. Tämä ammatillinen tausta herätti kiinnostuksen tutkia juristin valtaa ja sen vaikutuksia EU:n päätöksenteossa. Minkälaista on juristin asiantuntemus, ja minkälaista valtaa sen käyttämiseen liittyy? Kuinka paljon oikeus käytännössä rajaa politiikkaa? Onko juristilla vastuuta EU-politiikan tuloksista? Näitä kysymyksiä olen viime vuosina selvittänyt empiirisen oikeustutkimuksen keinoin, haastattelemalla sekä EU-kontekstissa toimivia juristeja että politiikantekijöitä, eli henkilöitä, joilla on keskeinen asema Euroopan moninaisten kriisien ratkaisijoina.² Tarkoitukseni on puhua tänään näistä juristeista ja heidän roolistaan EU:n tämänhetkisten kriisien ratkaisemisessa.

Eurooppaoikeutta voi toki opetella ja tutkia yliopistossa, mutta suuri osa EU-tehtävissä tarvittavasta osaamisesta on taitoja, jotka opitaan vasta tositalanteissa, ammatillisessa vuorovaikutuksessa toisten EU-oikeuteen erikoistuneiden juristien kanssa. Heidän tehtävänä on ratkaista esimerkiksi toimivallan rajoihin, sen delegoimiseen ja päätöksentekomenettelyihin liittyvät kysymykset. EU-oikeuden säännöt ovat avoimia ja tulkinnanvaraisia, ja toimielinten soveltamiskäytännöllä on keskeinen asema. Oikeustila EU:ssa on sangen tulkinnanvarainen, ja sitä koskevan diskurssin lopputulos vaikeasti ennakoitavissa. Vaikeissa kysymyksissä tulkinat syntyvätkin pitkän poliittisen mankeloinnin tuloksena. Usein kompromissin löytäminen edellyttää ympäröivien ja sisäisesti jopa ristiriitaisten säännösten muotoilemista. Tällaisten tekstien luonnostelu on myös keskeinen osa EU-juristin asiantuntijuutta. Oikeudellisen argumentaation uskottavuuden kannalta keskeistä on kollegiaalinen kontrolli: sen ratkaisevat toiset juristit. Siksi mittarissa on paitsi kyky löytää poliittisesti hyväksyttäviä ratkaisuja myös juristin ammatillinen maine ja kunnia.

* Päivi Leino-Sandberg, OTT, transnationaalisen eurooppaoikeuden professori, Helsingin yliopisto. Oikeuskulttuurin päivässä 9.11.2018 pidetty esitelmä Oikeuden muutos Euroopan kriisissä.

1. Päivi Leino-Sandberg, Jotain rajaa! Voiko EU tehdä ihan mitä vaan? – Juristin roolista Euroopan integraatioprosessissa. Lakimies 5/2018, s. 567–573.

2. Ks. tästä Emilia Korkea-aho – Päivi Leino-Sandberg, Juristi asiantuntijana: haastattelut eurooppaoikeudellisen tutkimuksen lähteenä. Lakimies 7–8/2017, s. 1036–1053.

Usein kuullun juristivitsin mukaan juristeja on kahdenlaisia: Ensimmäinen ryhmä kertoo, miksi jotain ei voi tehdä, kun taas toiset kertovat, miten sen voi tehdä. Brysselissä kulkevan huhun mukaan Euroopan komission uuden pääsihteerin, legendaarisen huonomaineisen Martin Selmayrin versiossa juristityyppejä löytyy yhtä monta kuin liikennevaloissa on värejä. Selmayrin mukaan vihreän valon juristilla ei tee mitään ja punaisen valon juristia ei kukaan halua huoneeseen, kun päätöksiä tehdään. Hyödyllisin politiikantekijälle on keltaisen valon juristi, joka ei suoraan kiellä vaan mahdollistaa erilaisia ratkaisuja eli pohtii, millä tavoin tai missä muodossa poliittisesti tavoittelemisen arvoiseksi määritelty toimi olisi mahdollista toteuttaa. Keskiössä on oikeudellisen riskin arvioiminen. Jos ratkaisu riitautettaisiin tuomioistuimessa, kuinka todennäköistä olisi, että se kumotaan? Minkälaisia seurauksia kumoamisella olisi? Millä tavoin säädöstekstiä tulisi muokata, jotta se olisi paremmin linjassa oikeuskäytännön kanssa? EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön tunteminen ja ennakoiminen onkin yksi keskeinen osa EU-juristin asiantuntijuutta.

Juristin tehtävät ja toimintatavat ovat aina sidoksissa siihen poliittiseen ja institutionaaliseen ympäristöön, jossa hän toimii. Oikeudella uskotaan olevan EU:ssa erityinen merkitys. Unioni on oikeuteen pohjautuva yhteisö,³ joka nojautuu annetun toimivallan periaatteeseen. Oikeus ei ainoastaan valtuuta tai velvoita toteuttamaan toimia unionin oikeudessa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Sen keskeinen tehtävä on varmistaa, etteivät EU:n toimielimet ylitä toimivaltuuksiaan.

Oikeuteen on EU:n yhdentymiskehityksessä aina liitetty korotetun vahva asema objektiivisena ja poliittisten vastakkainasettelujen ulkopuolisena, ja samalla jäsenvaltioita yhdistävänä tekijänä. EU:n kehityksestä tehdyt sosio-historialliset tutkimukset korostavat, kuinka ajatus Euroopan yhteisestä edusta on alkuvuosista alkaen muodostanut perustan sen yhdentymiselle. Käytännössä yhteisen edun määrittelemisessä keskeisiä ovat olleet EU:n toimielinten, ja erityisesti komission, palveluksessa olleet juristit.⁴ Näiden jo pois menneiden juristien näky, ja tapa, jolla sitä edistettiin, ei ollut poliittisesti viaton tai arvovalinnoiltaan neutraali. Objektiivisena pidetyn oikeuden ja eurooppapoliittisten tavoitteiden välinen jännite on ollut EU:ssa havaittavissa alusta lähtien. Yksi keskeisistä tutkimuskysymyksistäni onkin liittynyt nykyisten EU-juristien maailmankuvaan ja arvomaailmaan sekä siihen, miten se mahdollisesti ohjaa heidän oikeudellista ratkaisukäytäntöään. Mitä he ajattelevat integraation syventämisestä tai demokratian merkityksestä EU:n päätöksenteossa? Miten tämä vaikuttaa heidän tapansa tulkita esimerkiksi toimivallanjakoon liittyviä kysymyksiä?

3. Case 294/83 Les Verts, para 23.

4. Ks. tästä erityisesti Antoine Vauchez, *Brokering Europe. Euro-lawyers and the Making of a Transnational Polity*. Cambridge University Press 2015.

EU-oikeuden kehitykseen kohdistunut tähänastinen tutkimus on sekä Suomessa että muualla ollut pitkälti tuomioistuinkeskeistä. Tuomioistuimen ratkaisut ovat kuitenkin vain pieni osa unionissa tapahtuvaa oikeudellista ratkaisukäytäntöä. Oikeudellisia asiantuntijoita ja oikeudellisen asiantuntijuuden käyttöä ja vaikutuksia on tutkittu niukasti. Suurin osa oikeudellisten neuvonantajien työtä on näkymätöntä, vaikka sen vaikutukset EU:n päätöksentekoon ovat mittavia.

Yleisemmin valtaan ja vastuuseen liittyviin kysymyksiin on juristien kohdalla vastattu viittaamalla heihin kohdistuvaan ammatilliseen sääntelyyn ja etiikkaan. Nämä säännöt on kuitenkin kehitetty ensisijaisesti tuomioistuimissa ja asianajajina toimivien juristien tarkoituksiin. Niissä nojaututaan vahvasti asiakassuhteeseen ja huomioidaan niukasti tilanteita, joissa juristin toimintaympäristö on poliittinen ja joiden ratkaisuisa puntarissa on myös yleinen etu tai äänestäjien tahtotila. Haastattelujen perusteella EU-juristeja ei varsinaisesti sido mikään yhteinen ammatillinen sääntely. He ovat virkamiehiä, jotka ovat saaneet juristikoulutuksensa eri EU-jäsenvaltioissa. Tyypillistä on urakierto eri toimielinten palveluksessa, ja monet ovat aikaisemmin työskennelleet jäsenvaltioissa virkamiehinä. Joillakin on lyhyt kokemus työskentelystä yksityisellä sektorilla, harva on työskennellyt kansallisissa tuomioistuimissa. Syyt, joiden perusteella he ovat päätyneet nykyisiin tehtäviinsä, ovat moninaisia: joillekin tärkeää on ollut nimenomaan 'eurooppalainen asia', toisille kysymys on ollut enemmän ajautumisesta.

EU-juristit ovat yhtä mieltä siitä, että juristin tulisi pitäytyä oikeudellisten kysymysten ratkaisemisessa. Samalla useimmat myöntävät, että tämä on käytännössä mahdotonta. Päätöksenteon oikeudelliset rajat muodostavat osan poliittista kompromissia, eikä oikeudellista tulkintaa ja poliittista tahtotilaa ole siten aina helppo erottaa. Juristeille usein myös delegoidaan ratkottavaksi kysymyksiä, joista on poliittisessa keskustelussa ollut vaikea saavuttaa yhteisymmärrystä. Kaikilla haastattelemillani juristeilla on kokemuksia tämän kaltaisista tilanteista. Silti oikeudellisen neuvonannon luottamuksellisuutta perustellaan sillä, että kyse on objektiivisesta ja teknokraattisesta ratkaisutoiminnasta – myös silloin, kun oikeudellisella tulkinnalla on selkeitä poliittisia seuraamuksia. Käytännössä ratkaisujen oikeudelliset perustelut jäävät useimmiten salaisiksi eikä niitä tuoda julkiseen keskusteluun. Näin siitä huolimatta, että EU-tuomioistuin on korostanut esimerkiksi toimivallan rajoista käytävän oikeudellisen keskustelun merkitystä demokraattisen päätöksenteon ja kansalaisten osallistumisoikeuksien kannalta. Suomessa eduskunnan perustuslakivaliokunta on ilmaissut toistuvasti turhautuneisuuttaan siihen, ettei sillä ole kantaa muodostaessaan käytettävissään toimielinten oikeuspalvelujen lausuntoja.⁵ Yksi keskeinen tutkimuksellinen tavoitteeni onkin ollut EU-juristien työn tekeminen näkyväksi sen kriittistä tarkastelua varten.

5. Ks. tästä esim PeVL 50/2016 vp ja PeVL 61/2016 vp.

Tämän päivän otsikkona on 'Oikeuden muutos Euroopan kriisissä'. EU-oikeuden tutkijan näkökulmasta Eurooppa on viime vuosina kohdannut monia kriisejä, että aivan heti ei ole selvää, mistä kriisistä on kyse; puhutaanko ehkä finanssikriisistä, pakolaiskriisistä, turvallisuuskriisistä, Brexit-kriisistä vai juuri nyt erittäin ajankohtaisesta oikeusvaltioperiaatteen toteuttamiseen liittyvästä kriisistä. Kriisit ovat kuitenkin kriisejä esimerkiksi siksi, että niihin ei ole osattu varautua ennakolta; ei ole olemassa EU:n perussopimuksiin nojautuvaa selkeää ratkaisumallia, jolla tilanne otettaisiin hallintaan ennakoitavalla tavalla. Siksi kriisien ratkaiseminen on nojautunut ja nojautuu jatkossakin EU-juristien luovuuteen. Tämän kaltaisista tehtävistä selviytymistä pidetään myös tärkeänä osana EU-juristin ammattitaitoa.

Eilen ratkaisimme ensimmäisten vuoden oikeustieteen ylioppilaiden kanssa tehtävää, jossa pohdittiin pakolaiskriisin aikana annetun EU-sääntelyn suhdetta Suomen perustuslakiin, EU:n perusoikeuskirjaan ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Tehtävän kautta havainnollistettiin esimerkiksi sitä, miten EU:ssa on mahdollista hyväksyä Suomen vastustaessakin määränemmistöllä sääntelyä, joka ottaa etusijan suhteessa oman perustuslain kategoriin määräyksiin. Julkisesti ei ole kerrottu, minkäväristä valoa EU:n toimielinten juristit näyttivät komission esittämille ratkaisuille, jotka ovat selkeästi ristiriidassa paitsi monien kansallisten perustuslakien, myös EU:n oman ja kansainvälisen perusoikeussääntelyn kanssa. Huomioiden, että nämä oikeudelliset arviot on kansalaisjärjestöjen asiakirjapyyntöistä huolimatta päätetty salata, oletettavaa on, että punainen valo peitettiin ripeän päätöksenteon ja politiikan realiteettien nimissä.⁶ Jos valo olisi vihreä, siitä voisi tuki puhua julkisestikin.

Euroopasta löytyy tällä hetkellä paljon muitakin esimerkkejä siitä, että punaisen valon juristit ovat huonossa huudossa. Kautensa pian päättävän komission puheenjohtaja Junckerin kaudella komission oma politisoituminen on ollut vahvaa ja selkeästi julkilausuttua, ja tämän poliittisen tahdon tueksi EU:n perussopimuksista on löydetty joustavuutta tavalla, jota vuosikymmen sitten tuskin olisi osattu ennakoida.⁷ Pakolaiskriisi ja finanssikriisi ovat tästä hyviä esimerkkejä. Poliittisen tahtotilan muutoksella on vaikutuksensa myös EU-juristien toimintaympäristöön. Viime kuukausina Brysselin lehdistö on raportoinut, kuinka komission uusi pääsihteeri on ottamassa komission aiemmin suhteellisen itsenäisesti toimineen oikeudellisen yksikön poliittisen johdon tiukempaan oh-

6. Ks. tästä asia T-852/16, Access Info Europe v Commission ECLI:EU:T:2018:71 ja Päivi Leino – Daniel Wyatt, No public interest in whether the EU-Turkey refugee deal respects EU Treaties and international human rights? European Law Blog 28.8.2018, <https://europeanlawblog.eu/2018/02/28/no-public-interest-in-whether-the-eu-turkey-refugee-deal-respects-eu-treaties-and-international-human-rights/>.

7. Ks. tästä esim. Päivi Leino – Tuomas Saarenheimo, Discretion, Economic Governance and the (New) Political Commission, teoksessa Joana Mendes (ed), Executive Discretion and the Limits of Law. Oxford University Press 2019.

jaukseen. Tässä asetelmassa juristin tehtävä ei ole tarjota objektiivisia arvioita vaan palvella poliittista päätöksentekoa. Huomioiden kuvaamani unionin toiminnan perinteiset taustaoletukset on selvää, että jatkuessaan tällä kehityksellä on perustavanlaatuisia vaikutuksia. Tekemissäni haastatteluissa tämä huoli korostuu erityisesti komission juristien keskuudessa. Monet kuvaavat, kuinka heiltä juristeina on riistetty ajattelun vapaus. Poliittisen johdon asettaman agendan kritisoiminen ei ole sallittua, ja oikeudella on enää välinearvo.

Tämän kaltainen kehitys voidaan tietysti tavallaan nähdä osana sitä demokratisointipyrkimystä, jota Lissabonin sopimuksella tavoiteltiin: tarkoituksena oli luoda komissiosta entistä selkeämmin toiminnastaan poliittisesti Euroopan parlamentille vastuussa oleva toimija. Uudenlainen ajattelu ulottuu kuitenkin näitä institutionaalisia muutoksia laajemmalle. Voiko komissio symboloida yhteistä eurooppalaista etua, jos sen toiminnan nähdään olevan ristiriidassa unionin oikeuteen perinteisesti liitettyjen odotusten kanssa? Ainakin oletettavaa on, että sen toiminnan legitimitetin keskeisinä takuumiehinä tähän asti toimineiden juristien sitoumus tällaiseen hankkeeseen olisi häilyvä.

Jossain määrin paradoksaalista on sekin, missä määrin juristien luovuutta tarvitaan EU:n laajenevan ja syvenevän oikeusvaltiokriisin ratkaisemisessa. Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisella sekä EU:n toimielimissä että EU:n jäsenvaltioissa on keskeinen merkitys EU:n oikeusjärjestelmässä, joka esimerkiksi oikeudellisen yhteistyön aloilla nojautuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle. Puolan viimeaikainen kehitys on tässä suhteessa eittämättä ongelmallista. Kuten eilen illalla tarkastamassani seminaarityössä kirjoittaja osuvasti kiteytti: ”Oikeusvaltioperiaatteen ja siitä seuraavan yksilöiden oikeuksien heikentymisen valossa voidaan todeta, ettei Puolan tuomioistuinjärjestelmä ole kovasti kärkipäätä kansainvälisessä vertailussa.”

Eduskunnassa on tällä hetkellä käsiteltävänä joukko erilaisia EU-toimia, joiden tarkoituksena on löytää keinoja puuttua ongelmamaiden tilanteeseen, samalla tiedostaen, että tämän kaltaisiin ongelmiin suunniteltu SEU 7 artiklan menettely tuskin etenee vuoropuhelua pidemmälle. Kun oikeusvaltiokriisi on levinnyt lukuisiin jäsenvaltioihin, edellytettyä yksimielisyyttä yksittäisen jäsenvaltion tuomitsemisesta on mahdoton löytää. Huomioiden sen, että jäsenvaltioiden sisäisen ihmisoikeustilanteen valvontaan tarkoitettut välineet on perussopimuksissa tarkoituksella jätetty niukoiksi, ongelmiin puuttumisessa tarvitaan ja on tarvittu mielikuvitusta.⁸ Näissäkin viritelmissä on jo aiemmin liikuttu sangen hämärällä alueella.

Yksi esimerkki uusista ehdotuksista on ”konnat kuriin ja EU-rahats pois”-hengessä markkinoitu asetus EU:n talousarvion suojaamisesta oikeusvaltiopuut-

8. Päivi Leino-Sandberg – Tia Möller, Perussopimusten rajat tulossa vastaan – EU:n ja Puolan kiista testaa unionin uskottavuutta. Ulkopoliittikka 1/2008, s. 76–77.

teilta,⁹ millä epäilemättä on sangen vahvaa poliittista tilausta sekä Suomessa että laajemminkin. Ehdotuksen kohdalla kannattaa kuitenkin olla realistinen, sillä etenkin sen täytäntöönpanoon liittyy paljon oikeudellisia ja poliittisia epävarmuuksia. Jäsenvaltion rikkomuksen on vaarannettava oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen unionissa, jotta rahoitus voitaisiin pidättää. Tämä vaatimus nostaa soveltamisen rimaa huomattavasti ja asettaa todistustaakan EU:n toimielimille.

Tässä yhteydessä on erityisen kiusallista, ettei komission ehdotukseen liity vaikutusarviointeja. Epäselvää on, missä määrin esimerkiksi nyt ajankohtaiset Puolan toimet oikeuslaitoksensa suhteen johtavat konkreettisesti siihen, että sen oikeuslaitoksen päätökset värittyvät poliittisesti ja onko tällä politisoitumisella sellainen vaikutus EU-rahoituksen tavoitteiden saavuttamiseen, joka voidaan kiistatta osoittaa. Jos jäsenvaltioiden rahoitusta ryhdytään pidättämään, tämä johtaa hyvin varmasti tuomioistuinkäsittelyihin ja EU-vastaisten voimien vahvistumiseen jäsenvaltioiden poliittisessa kentässä. Seuraava hallitus voi hyvin olla nykyistä pahempi. Ehdotus ei siis missään tapauksessa ole yleinen väline kaikkiin oikeusvaltiorikkomuksiin, vaan soveltuu ainoastaan, jos on mahdollista osoittaa todeksi, että epäilyllä rikkomuksella on tosiasiallinen vaikutus EU-varojen vaikuttavuuteen. Näin on vain pienessä osassa asioita. Siksi on hyödyllistä pohtia myös, tuleeko ehdotuksesta sellainen toimiva kokonaisuus, joka palvelee tarkoitustaan.

Oikeusvaltioperiaatetta ei voi edistää satunnaisin tai mielivaltaisin keinoin. Tämä tärkeä oivallus on näyttänyt EU-toimissa silloin tällöin unohtuneen. Kuten EU-työssä yleisemminkin, juristin tehtävä on varmistaa, etteivät toimielimet ylitä niille annettuja toimivaltuuksia. Luovuudella on hintansa. EU-juristin uskottavuus on läheisessä kytköksessä EU-oikeuden uskottavuuteen. Viime kädessä molempien tehtävä on suojata EU:n yhteistä etua, jonka varjelemisessa oikeudella on politisoituneenakin keskeinen tehtävä.

9. Komission ehdotus asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita, COM(2018) 324 final.