

# OIKEUSTIEDE

## JURISPRUDENTIA

XLI

2008

---

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

*Toimitusneuvosto*

Pekka Vihervuori, puheenjohtaja

Antti Jokela

Matti Ilmari Niemi

Pekka Timonen

*Toimittaja*

Leena Halila

*Tilausosoite*

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300, f. (09) 604 668

[sly@lakimies.org](mailto:sly@lakimies.org)

[www.lakimies.org](http://www.lakimies.org)

© 2008 kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys

ISSN 0355-8215

ISBN 978-951-855-282-9

ISBN 978-951-855-730-5 (verkkokirja)

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2008

**Janne Salminen**

**OIKEUSSUOJA JA  
EUROOPAN UNIONIN  
KOLMAS PILARI**



---

# SISÄLLYS

|   |   |     |
|---|---|-----|
| 1 | JOHDANTO.....   | 367 |
| 2 | KOLMANNEN PILARIN OIKEUSSUOJAA KOSKEVAT<br>EU-SOPIMUKSEN MÄÄRÄYKSET.....                                    | 371 |
| 3 | PERUSJÄNNITE.....   | 375 |
|   | 3.1 Täysivaltaisuusvaatimuksia ja hallitustenvälisyyttä .....   | 375 |
|   | 3.2 Oikeusyhteisöllisyys?.....  | 379 |
|   | 3.3 Uuden oikeuskäytännön silmät aukaiseva merkitys.....  | 383 |
| 4 | EU:N KOLMANNEN PILARIN OIKEUSSUOJAMEKANISMIEN<br>ERITTELY.....  | 385 |
|   | 4.1 Ennakkoratkaisumenettely.....   | 385 |
|   | 4.2 Suorien kanteiden järjestelmän ja muut oikeussuoja-<br>järjestelmän rajoitteet yksityisen kannalta..... | 393 |
| 5 | KANSALLISTEN TUOMIOISTUINTEN OSUUS?.....  | 397 |
| 6 | TÄYDENTÄVÄ EKSKURSSI: ERI PILARIEN YHTEYKSIÄ<br>OIKEUSSUOJAKYSYMYKSISSÄ.....                                | 400 |
| 7 | KOLMANNEN PILARIN OIKEUSSUOJA SEKÄ<br>PERUSTUSLAINEN SOPIMUS JA LISSABONIN<br>SOPIMUS.....                  | 403 |
| 8 | LOPUKSI.....  | 408 |
|   | KIRJALLISUUS.....   | 411 |
|   | JURIDICIAL PROTECTION IN THE EU THIRD PILLAR.....   | 415 |



---

# Oikeussuoja ja Euroopan unionin kolmas pilari

## 1 JOHDANTO

Euroopan yhteisössä oikeussuojamenettelyt ovat alkuajoista lähtien tarjonneet merkittävän välineen yhteisön oikeuden tehokkaaseen toteuttamiseen ja tehokkaan toteutumisen valvontaan. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella on niiden myötä ollut huomattavan keskeinen rooli EY:n oikeusjärjestyksen konstitutionalisoinimisessa. Kun yhteisön oikeutta voidaan rikkoa sekä yhteisön omissa toimielimissä että jäsenvaltioissa, kysymys oikeussuojasta yhteisössä on verraten laaja ja monitahoinen. Oikeussuoja ja sitä koskevat menettelyt ovatkin perustamissopimusten ja niitä koskevan käytännön perusteella rakentuneet siten, että osallisina näissä menettelyissä ovat niin yhteisötoimielimet ja jäsenvaltiot ja niiden toimielimet kuin yksityiset oikeussubjektit. Kaiken kaikkiaan oikeussuojamenettelyillä sekä niitä koskevilla tulkinnoilla on ollut tärkeä osuus prosessissa, joka on muuttanut koko yhteisön luonnetta ja merkinnyt sen etääntymistä tavanomaisista kansainvälisoikeudellisista järjestelyistä ja transformaatiota EY-oikeusjärjestykseksi.<sup>1</sup> EY-oikeudellisen oikeussuojan kehittyminen on myös osa sitä prosessia, joka on merkinnyt perusoikeuksien vahvistumista. Tähän liittyy se, että nyttemmin EY-tuomioistuin on omissa oikeussuojaa koskeneissa ratkaisuisaan lähes säännönmukaisesti viitannut Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja myös sen tulkintakäytäntöön Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.

EY-tuomioistuimessa on EY:n aineellisen oikeuden tulkintaa ja pätevyyttä koskevan ratkaisukäytännön ohella kehittynyt huomattava EY:n oikeussuojamenettelyjä koskeva käytäntö.<sup>2</sup> Se on myös tutkimuskirjallisuudessa laajasti kuvattu. Tämä koskee siis erityisesti perinteisen EY:n alaa. Muun

---

<sup>1</sup> Weiler 1999, erit. s. 16–38.

<sup>2</sup> Ks. EY:n tarjoaman oikeussuojan ja sitä koskevien menettelyjen ongelmista ja kehittämishaasteista esim. *Búrca* 2003.

Euroopan unionin oikeuden alalla kirjallisuudessa ei ole kiinnitetty oikeussuojamenettelyihin vastaavaa huomiota. Tärkeissäkin yhteyksissä ne on voitu ohittaa viittaamalla alaspesifeihin näkökohtiin, alan oikeussuojan rikkonaisuuteen ja kehittymättömyyteen.

Muun kuin yhteisöpilarin eli perinteisen EY-oikeusjärjestyksen piirissä oikeussuojamenettelyt on sopimusmääräyksissä rajattu kapeammiksi. Myös tähän nähden EY-tuomioistuimen toimivallan kapeutta muun EU:n alalla on eri näkökulmista kritisoitu ankarasti. Nyttemmin EY-tuomioistuin on antanut muutamia sellaisia kolmatta pilaria eli EU-sopimuksen VI osaston määräyksiä poliisiyhteistyöstä ja oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa koskevia ratkaisuja, joiden perusteella oikeussuoja unionin kolmannessa pilarissa nousee jälleen uuteen valoon. Kolmatta pilaria koskeva oikeuskäytäntö on, paitsi uutta, selvästi kehittyvää. Voitanee sanoa, että sopimusmääräyksissä kerran säädetyt oikeussuojamenettelyt nyt muotoutuvat uudelleen EY-tuomioistuimen yhä aktiivisemmaksi tulleen kolmatta pilaria koskevan oikeudellisen tulkintatoiminnan johdosta. Yhteisöjen tuomioistuimen uusi oikeuskäytäntö tarjoaakin tässä mielessä mielenkiintoisen aineiston tutkimukselle.

Tämän kirjoituksen aiheena on *oikeussuojajärjestelmä EU:n niin sanotun kolmannen pilarin alalla*. Kirjoituksessa tarkastellaan, missä määrin EY-oikeusjärjestyksen läpitunkeva piirre EY:n määräysten soveltamisen alistamisesta EY-tuomioistuimen valvontaan ja sen oikeuskäytännössään esillä pitämä johtoajatus yksityisten tehokkaasta oikeussuojasta ulottuu myös EU:n kolmanteen pilariin. Oikeudelliset tarkastelut koskevat siten yhtäältä niitä oikeudellisia keinoja, joita yksityisillä tahoilla on asettaa kysymyksenalaiseksi EU:n kolmannen pilarin alalla nykyisen EU-sopimuksen VI osaston määräysten mukaan tehtyjen oikeudellisten instrumenttien unionioikeudenmukaisuus. Toisaalta kysymys on niistä EU:n oikeusjärjestyksessä keskeisistä oikeudellisista mekanismeista, joita yksityisillä on EU-oikeuden perusteella käytössään sen varalta, että nämä voivat saattaa oikeudelliseen arviointiin jäsenvaltioiden tätä alaa koskevien toimien EU-säädösten mukaisuuden. Kirjoitus on tältäkin kannalta arvioituna puheenvuoro keskustelussa, joka koskee EU:n EY:ä edemmäs etenevää konstitutionalisoitumista.<sup>3</sup> Kirjoituksessa on vertaileva vire sikäli, että kolmannen pilarin oikeussuojajärjestelyjä verrataan perinteisen yhteisöpilarin alaiseen oikeussuojajärjestelmään.

Selvyyden vuoksi on tarpeen todeta, että kolmannen pilarin oikeussuojajärjestelmän vertaaminen EY:n oikeussuojajärjestelmään ei tarkoita

<sup>3</sup> Ks. laajemmin eurooppalaisen konstitutionalismin tilasta, elementeistä ja mahdollisuuksista, esim. *Nieminen* 2004, s. 25–34.



sitä, että EY:n oikeussuojajärjestelmä olisi ongelmaton itsessään. Kuten myös jäljempänä tulee ilmi, se voisi niin ikään olla nykyistä kattavampi ja tehokkaampi. Vertailukohdaksi se on valittu lähinnä sen vuoksi, että EY:n piirissä omaksutut oikeussuojajärjestelyt ja niiden tulkinnat osoittavat ainakin sen, mihin unioni-integraation puitteissa joka tapauksessa voidaan päästä. Kolmannen pilarin oikeussuojajärjestelmässä puolestaan on vajavaisuuksia jo pelkästään siihen nähden, mitä EY:n oikeussuojajärjestelmä omassa piirissään kykenee tarjoamaan.<sup>4</sup>

Kysymyksenasetteluittensa perusteella kirjoitus koskee unionin oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita ja myös jäsenvaltioiden yhteistä valtiosääntöperinnettä, sillä yksilöiden tehokas oikeussuoja kuuluu niihin.<sup>5</sup> EU-sopimuksen 6.2 artiklan mukaan unioni kunnioittaa perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteessä. EU-sopimuksen 6.1 artiklan mukaan unioni perustuu muun ohella oikeusvaltioperiaatteelle. Lisäksi tehokkaan oikeussuojan konstitutionaalista perustaa vahvistaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla. Perusoikeuksien merkitystä puolestaan yleisemminkin konkretisoi EY-tuomioistuimen käytäntö perusoikeuksista EU:n yleisinä oikeusperiaatteina, joiden kannalta Euroopan ihmisoikeussopimuksella on erityinen merkitys.<sup>6</sup> Tehokasta oikeussuojaa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa koskevat 6 ja 13 artikla.

Myös kolmatta pilaria koskevan EU-sopimuksen 29 artiklan mukaan unionin ”tavoitteena on antaa kansalaisille korkeatasoinen suoja vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvalla alueella kehittämällä jäsenvaltioiden yhteistä toimintaa” poliisiyhteistyössä ja oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa. Jos ja kun tällaiseen korkeatasoiseen suojaan kuuluu oikeusyhteisössä myös tehokas ja samalla kattava oikeussuoja, tarkastelujen perusteella käy ilmi, että unionilla on paljon tehtävää juuri tämän tavoitteen toteutumisen suhteen. Lisäksi käy ilmeiseksi, että ainakin osittain tavoitteiden toteuttaminen yksityisten käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja täydentämällä on perustamissopimusmuutosten takana. Näyttää siltä, että jäsenvaltiolla ei alan integraation kehityttyä nykyiselle

<sup>4</sup> Ks. yleisesti EY:n oikeussuojajärjestelmän puitteista ongelmiseen *Birca* 2003 ja lisäksi erit. *Ward* 2004, jossa nimenomaisesti tarkastellaan kysymystä tehokkaasta oikeussuojasta.

<sup>5</sup> EY:n piirissä erit. asia 222/84, *Marguerite Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary (Johnston)* [1986] Kok. 1651, kohta 18. – Ks. oikeussuojajärjestelmän unionioikeudellisen rakentumisen peruslähtökohtien vastaavaa tyypittelyä *Ojanen* 2006, s. 215–217.

<sup>6</sup> Ks. esim. asia C-94/00, *Roquette Frères SA v Directeur général de la concurrence jne.* [2002] Kok. I-9011, 23 kohta ja yhdistetyt asiat 46/87 ja 227/88, *Hoechst v komissio* [1989] Kok. 2859, 13 kohta. Uudemmassa oikeuskäytännössä ks. erityisesti asia C-432/05 *Unibet (London) Ltd ja Unibet (International) Ltd v Justitiekanslern* [2007], kohta 37.

intensiteettitasolleen ole asianmukaisia perusteita pitää yllä niitä nykyisiä sopimusmääräyksiä, jotka tarjoavat yksityisille olennaisesti rajoitetummat oikeussuojakeinot kuin perinteisen EY:n alalla. Tässä suhteessa tärkeää kehittämistä sisältyy jo Euroopan perustuslailliseen sopimukseen ja nyt ratifioitavana olevaan Lissabonin uudistus sopimukseen, joiden yhtenä tärkeänä ja myös oikeussuojamenettelyihin vaikuttavana pyrkimyksenä on ollut pilarijaon erilaisten ilmentymien purkaminen.<sup>7</sup>

Tässä kirjoituksessa painopiste on nimenomaan unionin oikeudesta käsin tunnustetuissa oikeusturvamekanismeissa. Lisäksi kosketellaan niiden vaatimuksia kansallisille mekanismeille. Tarkastelut ulottuvat näissä puitteissa *pidemmälle kuin yksilön välittömässä vaikutuspiirissä oleviin oikeussuojakeinoihin*, jotka erityisesti kolmannen pilarin alalla ovat vielä perinteistä EY:ä kapeammaksi rajattuja. Tarkasteluun tulevat oikeussuojamenettelyt jäsenyivät 1) ennakkoratkaisumenettelyyn, joka yhdistää unionin ja jäsenvaltioiden tuomioistuimet, sekä 2) unionioikeuden jäsenvaltioissa tapahtuvan täytäntöönpanon nimenomaisiin valvontamenettelyihin ja 3) unionin toimielinten oikeudelliseen valvontaan yhteisöjen tuomioistuimessa. Vaikka kysymyksenasettelut vaikuttavat instituutiokeskeisiltä ja samalla menettelyjä painottavilta, on tärkeä havaita, että kysymys ei ole pelkästään tuomioistuinten toimivallasta sekä erilaisten toimielinten ja EY-tuomioistuinten ja kansallisten tuomioistuinten keskinäissuhteista vaan ennen kaikkea ihmisten oikeusturvasta ja tehokkaasta oikeussuojasta unionin kolmannen pilarin alaisen toiminnan puitteissa.

Tämän EU-oikeuden sisäisestä näkökulmasta etenevän tarkastelun ulkopuolelle on rajattu kysymys kolmannen pilarin alaisten oikeudellisten instrumenttien ja toiminnan kontrollista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Kysymys on relevantti, jos osoittautuu, että EU:n omien oikeussuojamekanismien avulla ei kyetä tarjoamaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä edellyttämää vastaavaa suojan tasoa.

Kirjoituksella on vahvat yhtymäkohdat tarkasteluihin, jotka koskevat EU:n kolmannen pilarin alaisen yhteistyön oikeudellisten, säädännäisten instrumenttien asemaa, oikeusvaikutuksia ja sovellettavuutta jäsenvaltioiden oikeudessa.<sup>8</sup> Tässä käsiteltävällä oikeussuojajärjestelmällä on aivan keskeinen merkitys myös siltä kannalta, millaisiksi ne lopulta muodostuvat. Tässä *tarkasteltavat oikeudelliset mekanismit ovat välineitä instrumenttien asemaan, oikeusvaikutuksiin ja sovellettavuuteen jäsenvaltioiden oikeudessa*

<sup>7</sup> Ks. lähemmin edempänä jaksossa ”Kolmannen pilarin oikeussuoja sekä perustuslaillinen sopimus ja Lissabonin sopimus”.

<sup>8</sup> Ks. niistä esim. Salminen 2007, s. 863–888.

*vaikuttavien EU-oikeusjärjestyksen eräänlaisten rakenteellisten periaatteiden, siis erityisesti tulkintavaikutuksen, välittömän oikeusvaikutuksen ja etusijan ja niiden jäsenvaltiovaikutuksen esiintuomiseen, ylläpitämiseen ja tehostamiseen, mikä ei vähennä niiden merkitystä – päinvastoin. Kysymys oikeussuojamekanismeista on kolmannen pilarin alalla erityisen korostunut, koska tällä alalla asiat ovat luonteeltaan perus- ja ihmisoikeusherkkiä ja niillä on vaikutuksia muun muassa rikosoikeuden eurooppalaistumiseen.<sup>9</sup>*

## 2 KOLMANNEN PILARIN OIKEUSSUOJAA KOSKEVAT EU-SOPIMUKSEN MÄÄRÄYKSET

Vaikka unionin poliittiset toimielimet ovat olleet viime aikoina hyvin aktiivisia kolmannen pilarin alalla, yhteisöjen tuomioistuimen sitä koskeva oikeuskäytäntö on vasta kehittymässä. On ilmeistä, että käytäntöä tulee jatkossa lisää, sillä unionin poliittisten toimielinten aktiviteetti kolmannen pilarin alalla ruokkii myös yhteisöjen tuomioistuimen toimintaa. Kuten jo EY-yhteyksistä on voitu osoittaa, muualla unionitoimielinjärjestelmässä vilkastunut toiminta harvoin tapahtuu EY-tuomioistuimen kustannuksella, sillä toimeliaisuus lainsäädännössä ja toimeenpanossa heijastuu myös yhteisöjen tuomioistuimeen ainakin asioiden määrän kasvuna.<sup>10</sup>

Tuomioistuinprosessien hitaaseen heräämiseen ovat tällä alalla ainakin osittain syynä ne institutionaaliset ratkaisut, joilla EY-tuomioistuinta on pyritty pitämään etäällä kolmannen pilarin asioista. Maastrichtin EU-sopimuksessa jäsenvaltiot nimittäin sulkivat EY-tuomioistuimen vaikutuksen unionin kolmannen pilarin alalla mahdollisimman kapeaksi. Tutkimuksissa on väitetty, että tavassa, jolla tuomioistuimen toimivaltaa pyrittiin rajaamaan, purkautui osa siitä jäsenvaltioiden frustraatiosta, jota EY-tuomioistuimen ratkaisutoiminta oli niissä synnyttänyt.<sup>11</sup> Tällöin on viitattu lähinnä eräiden jäsenvaltioiden poliittisten toimijoiden pelkoihin siitä, että ne eivät kykene omasta näkökulmasta hallitsemaan riittävällä tavalla yhteisöjen tuomioistuimen kerran solmittujen perussopimusten perusteella

<sup>9</sup> Ks. lisäksi EU-oikeusjärjestyksen rakenteellisten periaatteiden osalta samoin perustein *Salminen* 2007, s. 865.

<sup>10</sup> *Shapiro* 1999, s. 339.

<sup>11</sup> *Shapiro* 1999, s. 339. – Vastaavantyyppisen tilanteen on esitetty olevan käsillä siltä osin kuin EU-sopimuksen 34 artiklassa on suljettu pois puitepäätösten välitön oikeusvaikutus, ks. *von Bogdandy – Bast – Arndt* 2002, s. 111–113 ja *Curtin – Dekker* 2002, s. 68–69. – *Alterin* etusijan hyväksynnän osalta esittämien tutkimustulosten valossa lähtökohtatilanne on todennäköisesti ollut kuitenkin monimutkaisempi, ks. *Alter* 2001, s. 195.

harjoittamaa ratkaisutoimintaa. Merkittäviä viitteitä siitä, että vastaavaa oikeussuojamekanismien kaventamiseen asti vaikuttavaa frustraatiota olisi virinnyt jäsenvaltioiden tuomioistuimissa, ei sen sijaan ole ollut esillä.

Yhtä lailla lienee mahdollista ajatella, että tämä toimivallan rajausta yhdessä EU-sopimuksen 34 artiklan epätyypillisten välittömään oikeusvaikutukseen puuttuvien määräysten kanssa on osoituksena siitä, että tuossa vaiheessa kolmannen pilarin yhteistyölle ei asetettu oikeussuojajamenettelyjä edellyttäviä sisällöllisiä tavoitteita ja ajatuksia kolmansiin ulottuvista vaikutuksista. Nytemmin unionissa tehtyjen päätösten perusteella käsitys yhteistyön sisällöllisistä tavoitteista ja päätösten intensiteetistä on muuttunut, minkä vuoksi alalla päätettävät oikeudelliset instrumentit myös selvästi edellyttäsivät tuomioistuin­kontrollin mahdollisuutta unionikontekstissa.<sup>12</sup>

Maastrichtin EU-sopimuksen perusteella yksityisten mahdollisuudet tehokkaaseen oikeussuojaan tuolloisissa sisä- ja oikeusasioissa jäivät pitkälti kulloinkin kysymyksessä olevan kansallisen oikeuden varaan.<sup>13</sup> Oikeus- ja sisäasioihin EY-tuomioistuimen toimivalta ulottui tuolloisen EU-sopimuksen L artiklan perustella siltä osin kuin oli kysymys tuolloisen EU-sopimuksen K.3.2 artiklan c alakohdan tarkoittamista tilanteista, joissa jäsenvaltiot solmimissaan yleissopimuksissa antavat yhteisöjen tuomioistuimelle toimivallan yleissopimusten tulkintaan siten kuin niissä on määrätty. Huomionarvoista on lisäksi, että EU-sopimuksen L artiklan perusteella EY-tuomioistuimella ei ollut toimivaltaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Nykyisessä katsannossa sinänsä vähäiseltä vaikuttavan Maastrichtin EU-sopimuksen K.3.2 artiklan c alakohdan merkitys saattoi kuitenkin useille jäsenvaltioille olla juuri siinä, että se nähtiin väylänä EY-tuomioistuimen laajemmalle toimivallalle.<sup>14</sup> Samalla se kuului niihin EU-sopimuksen määräyksiin, jotka sisälsivät viitteen pyrkimyksestä kehittää alaa edelleen niin, että se ainakin jatkossa voi olla liitettävissä kiinteämmäksi osaksi unionia.<sup>15</sup>

Maastrichtin EU-sopimusta muuttanut Amsterdamin sopimus avasi oikeus- ja sisäasioiden pilarin ja jakoi sen asiat myös oikeussuojajamenettelyjen osalta.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Ks. myös *Peers* 1998, s. 365.

<sup>13</sup> Ks. myös *Ward* 2007, s. 20.

<sup>14</sup> Ks. myös *Denza* 2004, s. 78.

<sup>15</sup> Ks. lisäksi *Boer* 1994, s. 282. – Muutoin pilarin kehityksestä ja taustoista on olemassa runsaasti kirjallisuutta, ks. esim. *Denza* 2004 samoin *Skinner* 2002 ja myös *Monar* 1998.

<sup>16</sup> Ks. myös *Lyons* 2000, s. 98–99.

Viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan liittyvät asiat muuntuivat Amsterdamin sopimuksella ensimmäisen pilarin asioiksi, ja niitä koskevat määräykset tulivat EY:n perustamissopimuksen IV lukuun. Oikeussuojaa koskevan tarkastelun kannalta keskeistä on, että niitä koskevan 68 artiklan mukaan EY:n perustamissopimuksen 234 artiklan tarkoittama ennakkoratkaisumenettely tuli ulottumaan myös viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan liittyvään päätöksentekoon siten, että yhteisöjen tuomioistuin sai toimivallan antaa ennakkoratkaisuja kyseisen osaston määräysten tulkinnasta ja yhteisön toimielinten niihin perustuvien säädösten pätevyydestä ja tulkinnasta. Lisäksi neuvosto, komissio tai jäsenvaltio voi pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ratkaisua kyseisten perustamissopimusmääräysten tai yhteisön toimielimen niiden perusteella antamien säädösten tulkinnasta. EY:n perustamissopimuksen 234 artiklaan perustuvaa ennakkoratkaisumenettelyyn kuuluvaa yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa kuitenkin rajoitettiin kahdella merkityksekkäällä tavalla. Ensinnäkin EY:n perustamissopimuksen 68.1 artiklan mukaan jäsenvaltion tuomioistuinjärjestelmässä yksinomaan viimesijainen tuomioistuin saattaa tehdä EY-tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön. Tämän lisäksi 68.2 artiklan perustella tuomioistuimella ”ei ole milloinkaan toimivaltaa antaa ratkaisua 62 artiklan 1 alakohdan nojalla toteutetusta toimenpiteestä tai tehdystä päätöksestä, joka koskee yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja sisäisen turvallisuuden suojaamista”. Muutoin perustamissopimusmääräykset rinnastavat viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan liittyvät asiat muihin EY-asioihin, ja esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeussuojaan tai yleisiin oikeusperiaatteisiin liittyvän oikeuskäytännön käyttämiseen niiden alalla ei ole esteitä.<sup>17</sup>

Amsterdamin sopimus merkitsi yhteisön tuomioistuimen toimivaltaan ja sen käyttöön muutoksia myös näin jäljelle jääneen kolmannen pilarin eli poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön osalta. Muutokset olivat osa niitä reaktioita, joilla unionissa pyrittiin lisäämään oikeudellista hyväksyttävyyttä tuottavia elementtejä kolmannen pilarin alalle. Vaikka yhtäältä voidaan todeta, että oikeussuojamekanismeihin jäi useita heikkoja kohtia verrattuna EY:n perustamissopimuksen tuottamaan oikeussuojaan, suunta on toisaalta kuitenkin hyvin selkeä ja mahdollisuuksia avaava. Kolmannen pilarin asioiden saattamiselle tuomioistuinkäsittelyyn EU:n tasolla on tullut merkittäviä mahdollisuuksia siitä huolimatta, että alaan liitettiin käsitys hallitustenvälisyydestä.<sup>18</sup> Tilanne on kuitenkin jäänyt

<sup>17</sup> Ks. lähemmin esim. *Ward* 2007, s. 20–21, myös *Peers* 2006, s. 37–41. Ks. myös *Thym* 2002, s. 231–233.

<sup>18</sup> Ks. myös *Lyons* 2000, s. 98–100 ja lisäksi *Shaw* 2000, s. 415.

epättydyttävälle tolalle ja perusasetelmaltaan yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa kaventavaksi.

EU-sopimuksen 46 artikla vielä alleviivaa yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan rajaamista kolmannen pilarin alalla 35 artiklan mukaisesti edellytyksiin. EU-sopimuksen 46 artiklan mukaan nimittäin EY:n perustamissopimuksen määräyksiä, jotka koskevat Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa ja sen käyttöä, sovelletaan EU-sopimuksen VI osaston määräyksiin ainoastaan 35 artiklassa määrättyin edellytyksin.

EU-sopimuksen 35.1 artiklan sanamuodon mukaan yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta antaa ennakkoratkaisuja puitepäätösten ja päätösten pätevyydestä ja tulkinnasta, VI osaston nojalla tehtyjen yleissopimusten tulkinnasta sekä niitä koskevien täytäntöönpanotoimenpiteiden pätevyydestä ja tulkinnasta. Nimenomaisesti on kielletty EY-tuomioistuinta arvioimasta jäsenvaltion poliisiviranomaisen tai muun lain noudattamista valvovan viranomaisen toteuttamien toimien pätevyyttä tai oikeasuhteisuutta tai niiden velvollisuuksien täyttämistä, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi sekä sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.<sup>19</sup> Lisäksi, kuten jäljempänä oikeussuojakeinojen lähemmässä erittelyssä tulee tarkemmin ilmi, jäsenvaltio voi kytkeytyä ennakkoratkaisumenettelyjen järjestelmään eri tavoin.

Toiseksi tuomioistuin voi EU-sopimuksen 35.6 artiklan mukaan jäsenvaltion tai komission kanteesta tutkia puitepäätöksen ja päätöksen laillisuuden. Kolmanneksi tuomioistuimella on toimivalta ratkaista EU-sopimuksen 34.2 artiklan nojalla annettujen säädösten tulkintaa tai soveltamista koskevat jäsenvaltioiden väliset sekä myös yleissopimusten tulkintaa tai soveltamista koskevat jäsenvaltioiden ja komission väliset riidat. Lisäksi on huomattava, että seurauksena Schengen-säännöstön sisällyttämisestä osaksi EU:ta EY-tuomioistuimella on Amsterdamin sopimukseen liitetyn pöytäkirjan mukaan muunnettua Schengen-säännöstöä koskeva toimivalta neuvoston vahvistaman oikeudellisen perustan mukaisesti.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Ks. lisäksi asia C-436/04, *Van Esbroeck* [2006] Kok. I-2333.

<sup>20</sup> Ks. erit. *Thym* 2002, erit. s. 243.

### 3 PERUSJÄNNITE

#### 3.1 Täysivaltaisuusvaatimuksia ja hallitustenvälisyyttä

Usein kolmannen pilarin järjestelyjä selitetään alan EU:n puitteissa tapahtuvan integraation hallitustenvälisyydellä.<sup>21</sup> Tuomioistuimessa tapahtuvan oikeudellistamisen poissulkemisella kokonaan tai osin on siihen perustuvassa jäsennyksessä oma merkityksensä. Tuomioistuint kontrollin poissulkemista kokonaan tai sen rajoittamista pidetään usein hyvänä esimerkkinä integraation hallitustenvälisestä luonteesta. Hallitustenvälisyys korostaa tässäkin kansallisten toimijoiden ensisijaisuutta suhteessa ylikansallisiin järjestelyihin vastakohtana sille, että ylikansallisuuteen kuuluisi toimivallan siirtämistä yhteisiin, tässä tapauksessa eurooppalaisiin puitteisiin.

Mainittu jakolinja on poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tapahtuvassa yhteistyössä kenties tavanomaistakin jyrkempi. Tässä suhteessa ne poikkeavat myös muista oikeus- ja sisäasioihin luettavista integraatioaloista. Syyt tällaiseen erotteluun voitaneen pitkälti palauttaa siihen, että kyseisellä alalla on perinteisesti niin selkeä ja suora yhteys valtion täysivaltaisuutta koskevaan käsitykseen ja sen ytimeen. Tämän vuoksi vaikka suurin osa unioninkin jäsenvaltioista sinänsä kannattaa kolmannen pilarin integraatiota, osa tekee sen itse asiassa tukeakseen unioniyhteistyöllä valtion täysivaltaisuutta alalla, joka on altis ulkoisille vaikutuksille. Tällainen yhteistyöpyrkimys ei ole täysin yhteneväinen sen kanssa, että jäsenvaltiot luovuttaisivat osan toimivaltuuksistaan yhteisesti käytettäväksi.<sup>22</sup>

Poliisiin ja rikosoikeuteen liittyvät kysymykset on perinteisesti sisällytetty valtiollisen pakkovallankäytön ytimiin. Poliisiin ja rikosoikeuteen liittyvä toimivalta ja niihin liittyvät instituutiot ovat jääneet integraation intensiivisille muodoille immuuneiksi tavalla, joka mieluummin pysyttää toimivallan kansallisilla instituutioilla kuin edes helpottaa yhteistyötä niiden välillä rajat ylittäen. *Neil Walker* on selittänyt tämän johtuvan pakkovallasta osana valtion perustavanlaatuisista itsetietoisuutta ja sen valtiokytkeäisten instituutioiden kansallisesti erityisestä ja kulttuurisesti sisäsyntyisestä tasapainottelusta siinä, mitkä ovat hyväksyttävät rajat lainsäätäjän ja toimeenpanovallan puuttumiselle yksityiseen ja julkiseen autonomiaan. Taustalla ovat Walkerin mukaan myös valtiollisen pakkovallankäytön instituutioiden symboliset yhteydet voimakkaasti tunnettuihin kansallisen

<sup>21</sup> Ks. tässä yhteydessä myös erittelyä kolmannen pilarin oikeudellisten instrumenttien vaikutuksiin kytkeytymen *Salminen* 2007, s. 865–872 viitteineen, samoin *Schönberger* 2007, erit. s. 1120–1126.

<sup>22</sup> *Walker* 2004, s. 16–17. Ks. lisäksi *Salminen* 2004, erit. s. 1320–1325 lähteineen.

identiteetin perusteisiin.<sup>23</sup> Kiistatonta onkin, että poliisi- ja rikosasioissa ollaan tekemisissä valtiovaltaa määrittävän ja muista vallankäytön muodoista erottelevan pakkovallankäytön monopolin kanssa. Se jo itsessään tuntuukin selittävän myös sitä perustuslaillista vastustusta, joka liittyy tähän toimivaltaan sisältyvien oikeudellisten keinojen luovuttamiseen ylikansallisiin puitteisiin. Tämä vastustus kattaa myös tuomioistuinteitse tapahtuvan oikeudellisten keinojen valvonnan.<sup>24</sup> Tällaisen ylikansallisia järjestelyjä lähtökohtaisesti vierastavan asenteen ohella esimerkiksi eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan asian kansalliset käsittelyt osoittavat mielestäni, että alalla on paikoin syvää epäluottamusta jäsenvaltioiden kesken. Eurooppalaisen pidätysmääräyksen introduointia unionitasolla itsessään voi tosin sinänsä pitää osoituksena jäsenvaltioiden keskinäisestä luottamuksesta. Keskinäinen luottamus ei kuitenkaan näytä täysin kantavan jäsenvaltioiden valtiosääntöjen tasolle asti.<sup>25</sup>

Toisaalta esimerkiksi *Eileen Denza* on käytännöllisemmin ja itse asiassa suoranaiset valtion täysivaltaisuuteen liittyvät argumentit pääosin poissulkien katsonut, että ala ylipäätään on ollut poliittisesti sensitiivinen, mikä hänen käsityksensä mukaan selittää pidättyväistä suhtautumista sen integraatioon. Tällöin lähinnä alalla vallitsevat eroavaisuudet jäsenvaltioiden kesken yhdistettynä kussakin jäsenvaltiossa vallitsevaan vahvaan käsitykseen itse omaksutun järjestelmän ylivertaisuudesta oikeudellisena järjestelynä sekä keskeisyys kansalaisille ja kansalliselle politiikalle ovat olleet esteenä intensiivisemmälle integraatiolle. Integraatiokehityksen alkuvaiheessa lainsäädäntöä ylipäätään ei mielletty alan integraatiota hallitsevaksi piirteeksi. Lisäksi siltä osin kuin harmonisointiin on ollut aikaisemmin pyrkimystä, kokonaisuutta valtioiden välillä on hallittu kansainvälisten sopimusten keinoin, siis hallitustenvälisesti ja kunkin valtion valtiosääntöisten vaatimusten mukaisesti kansalliset parlamentit kussakin yhteydessä mukaan kytkien ja Euroopassa nimenomaan Euroopan neuvoston puitteissa. Denzan mukaan vaikuttaisi lisäksi siltä, että perimmältään alalla on vältetty oikeudellisia yhteyksiä ja koko järjestelyn lähdettyä liikkeelle epämuodollisesta ja käytännönläheisestä, käytännön tarpeiden määrittämästä informaatiovaihdosta, oikeudelliset mekanismit, jotka olisivat olleet turvaamassa yksilön asemaa, eivät ole olleet yhteistyön kehittämisessä etualalla. Denzan mukaan koko alaa olisi vielä leimannut tarve ei-julkisuuteen. Tästä syystä siitä ei Denzan käsitysten mukaan olisi ollut samanlaiseksi yhteistä eurooppalaista

<sup>23</sup> Walker 2004, s. 18. Ks. lisäksi *Guild* 2004, s. 220–226.

<sup>24</sup> Ks. myös esim. *Boer* 1994, s. 285–286.

<sup>25</sup> Ks. lisäksi *Komarék* 2007.



identiteettiä ylösrakentavaksi ja julkisesti määritellyksi projektiksi kuin perinteinen eurooppalainen integraatio on ollut.<sup>26</sup>

Integraation nykytilassa dikotomia hallitustenvälisyyden ja ylikansallisuuden välillä vaikuttaa kuitenkin yhtäältä aiheettoman helpolta ja stereotyyppiseltä monitahoisen todellisuuden kuvaajana. Myös kolmannessa pilarissa unionioikeus yhdistelee eri piirteitä ja siten eri näkökulmista tarkasteltuna painotukset vaihtelevat suuresti.<sup>27</sup> Toisaalta perussopimustasoisesta kehityksestä huolimatta tällainen jakolinja näyttäisi edelleen olevan olemassa. Lisäksi se tuntuu vahvasti ilmenevän juuri kolmannen pilarin alalla. Kolmannen pilarin ja perinteisen EY:n kesken on eroja. Niitä tavataan kuitenkin ylikorostaa.<sup>28</sup> Kolmannen pilarin alalla institutionaalisten järjestelyjen kokonaisuus on siinä määrin monimutkainen, että lopulta on yleisellä tasolla hankalasti todennettavissa, mitkä muutenkin vaikeasti mitattavista piirteistä jäävät hallitseviksi, hallitustenvälisyyttä painottavat vai ylikansalliset piirteet.

Tarkastelunalaisten oikeussuojajärjestelyjen kannalta perusratkaisu siitä, että ainakin osa asioista – ja sinänsä epätasaisesti eri jäsenvaltioista – voidaan tavalla tai toisella saattaa myös EY-tuomioistuimessa tarkasteltavaksi, osoittaa jo sen, että puhdaspiirteistä hallitustenvälisyyttä ei tältä osin ole olemassa. Itse asiassa voidaan nimittäin väittää, että *useiden alalla vallitsevien hallitustenvälisyyttä implikoivien piirteiden vastapainona on juuri EY-tuomioistuimen toimivalta myös poliisi- ja rikosasiayhteistyön asioissa.*<sup>29</sup> Perusratkaisu osoittaa tältä osin ylikansalliseen suuntaan. Sen sijaan siihen tehdyt heikennykset ovat selvästi vähentämässä tämän komponentin voimaa. Esimerkeistä käyvät ennakkoratkaisumenettelyn valinnaisuus ja rajoitteet, suorien kanteiden järjestelmässä olevat rajoitukset sekä kannetyypeissä että kantajissa. Osaa näistä voidaan luonnehtia myös differentiaation, erilaistavan ja ulottuvuudeltaan vaihtelevan integraation innovaatioina. Niitä puolestaan on kirjallisuudessa pidetty myös eräänlaisina unionipuitteisiin sovitettuina hallitustenvälisyyden vaihtoehtoina.<sup>30</sup>

Kun tarkastellaan nimenomaan oikeussuojajärjestelyjen kehitystä, voidaan todeta, että Maastrichtin EU-sopimuksessa omaksutusta niukasta tuomioistuinsuhtautumisesta on sinänsä liikuttu aimo askel kohti kattavampaa tuomioistuin käsittelyjen mahdollisuutta ja siten aikaisempaa

<sup>26</sup> Denza 2002, s. 63–64. Ks. lisäksi Nuotio 2007, s. 379–380 Euroopan neuvoston toiminnasta ja sen suhteesta EU:n vastaavaan toimintaan.

<sup>27</sup> Ks. myös Salminen 2007, s. 865–872.

<sup>28</sup> Ks. Verhoeven 2002, s. 120.

<sup>29</sup> Ks. Spaventa 2007, s. 8, myös Salminen 2007, s. 870–871.

<sup>30</sup> Ks. erit. Tuyschaever 1999, s. 89–96 ja s. 226, lisäksi Albors-Llorens 1998, s. 1291.

intensiivisempään ylikansallisuuteen. Mielenkiintoista on myös se, että Maastrichtin sopimuksen jälkeen jo verraten lyhyessä ajassa Amsterdamin sopimus toi lisää yhteisöllisiä piirteitä myös Amsterdamin sopimuksen muutosten jäljelle jättämiin kolmannen pilarin osiin: Amsterdamin sopimuksen muutosten perusteella ja erityisesti EU-sopimuksen 35 artiklan vuoksi kolmannen pilarin EY:ä vastaava transformaatio on tullut vähintäänkin mahdolliseksi. Lisäksi muutokset lisäsivät EY-oikeusjärjestyksen ja unionin välisiä siteitä myös tässä suhteessa, mikä niin ikään tukee samaa kehitystä.<sup>31</sup> Kokonaisuudessaan liike Maastrichtin EU-sopimuksen jälkeen on ollut yksinomaan yhteisöpiirteiden lisäämisen suuntaan.<sup>32</sup> Siinä missä Maastrichtin sopimus sisälsi esimerkiksi hyvin avonaisen ja vajavaisen instituutioita koskevan sääntelyn, verraten nopeasti on siirrytty jo huomattavan paljon selvempään, intensiivisempään ja myös oikeudellista hyväksyttävyyttä lisäävään instituutioita koskevaan sääntelyyn. Amsterdamin sopimuksenkin järjestelyt tältä osin kuitenkin edelleen, muuntelun ja erilaistavan integraation mahdollisuuksineen, näyttävät koskettelevan oikeudellisen hyväksyttävyyden rajoja.<sup>33</sup>

Samalla, kun poliisiyhteistyön ja rikosasioissa tapahtuvan yhteistyön kytkenä valtion täysivaltaisuuden perinteiseen sisältöön on merkinnyt jäsenvaltioissa vastustusherkkyyttä suhteessa alan ylikansalliseen integraatioon ja EY-tuomioistuimen toimivallan erinäistä rajoittamista ja vaatimuksia hallitustenvälisen luonteen säilyttämisestä, asianmukaiset mahdollisuudet yksityisten suojeluun ovat jääneet rajallisiksi. Tämä on ollut omiaan saattamaan kyseenalaiseksi unionin luonteen oikeusyhteisönä. Oikeastaan kaikki kolmannen pilarin oikeussuojassa EU-sopimuksen 35 artiklan perusteella olevat rajaukset ovat ristiriidassa sen herkkyyden kanssa, joka juuri poliisi- ja rikosasioissa tapahtuvalla yhteistyöllä on perus- ja ihmisoikeuksien suojelun kannalta.<sup>34</sup> Tämä kritiikki on yhtäläinen sen jo Maastrichtin EU-sopimuksen kohtaaman kritiikin kanssa, jonka yhtenä keskeisenä elementtinä olivat unioniin sovelletun hallitustenvälisyyden puutteet oikeudellisessa hyväksyttävyydessä verrattuna EY:n vastaaviin mekanismeihin.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> Ks. *Timmermans* 2002, s. 8–9.

<sup>32</sup> *Walker* 2004, s. 17.

<sup>33</sup> *Tuytschaever* 1999, s. 96–97. Ks. lisäksi *Peers* 2003, jossa puolestaan on kysymys Nizzan sopimuksen merkitsemistä muutoksista, joilla ei tässä tarkasteltavissa suhteissa ollut suoranaista merkitystä, huomaa tosin s. 249–250, samoin s. 269, jonka mukaan yleisesti myös Nizzan sopimus vaikutti yhteisön ja unionin ykseyttä lisäävään suuntaan, mitä perusoikeuskirjan omaksuminen niin ikään merkitsi.

<sup>34</sup> Ks. *Mancini* 2000, s. 191–192, myös *Ladenburger – Verwilghen* 2007, s. 747.

<sup>35</sup> Ks. erityisesti *Curtin* 1993, huomaa tosin myöhempien pilarien keskinäisiä yhteyksiä korostavien käytänteiden vahvistuminen *Curtin – Dekker* 1999, s. 83.

Ellei kysymys olisi niin tärkeästä asiasta, voitaisiin ehkä pitää ironisena sitä, että juuri poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön alan oikeussuoja-järjestelmän heikennykset osuvat perus- ja ihmisoikeuksiin, joita perinteisenkin käsityksen mukaan niin poliisi- kuin rikosoikeus niin välittömästi tuntuvat koskevan. Kun kolmannen pilarin alainen toiminta ja substanssi ovat erittäin perus- ja ihmisoikeusherkkiä, kysymys oikeussuojasta on erityisen korostuneesti esillä. Esimerkiksi terrorismin vastatoimet ja yleensä vakavan rikollisuuden vastustaminen – vaikkakaan ei yksinomaisesti – sijoittuu kolmannen pilarin alalle.<sup>36</sup> Vaikuttaakin vahvasti siltä, että johtopäätöksen niiltä osin olisi pitänyt olla nykyiselle oikeustilalle vastakkainen, ei yksityisten käyttöön annettavia oikeuskeinoja supistava vaan pikemminkin laajentava. Kolmannessa pilarissa myöskään unionioikeuden yhdenmukaiselle soveltamiselle ei ole samanlaisia takeita kuin EY:n piirissä, vaikka kolmannen pilarin säädännäiset instrumentit sinänsä ovat kehittyneet tasolle, jolla niiden ja perinteisen EY-pilarin säädännäisten instrumenttien kesken ei ole aihetta tehdä merkittävää eroa.

### 3.2 Oikeusyhteisöllisyys?

Klassisessa kumoamiskanteen johdosta antamassaan ratkaisussa asiassa *Parti écologiste "Les Verts" vastaan Euroopan parlamentti* vuonna 1986 EY-tuomioistuim, paitsi tärkeällä tavalla luonnehti perustamissopimusta perustuslakia vastaavaksi, viittasi siihen, että tässä yhteisön perustuslaissa on luotu täysin kattava oikeussuojateiden ja menettelyjen järjestelmä.

Tuomioistuimen mukaan ”on korostettava tältä osin, että *Euroopan talousyhteisö on oikeusyhteisö, koska sekä sen jäsenvaltiot että sen toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimenpiteiden yhteensoveltuvuus perustuslakia vastaavan asiakirjan eli perustamissopimuksen kanssa* [kurs. JaS]. Perustamissopimuksen 173 ja 184 artiklalla sekä 177 artiklalla on *luotu täysin kattava oikeussuojateiden ja menettelyjen järjestelmä* [kurs. JaS], jonka tarkoituksena on antaa toimielinten toimenpiteisiin kohdistuva laillisuusvalvonta yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi. Luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä suojellaan näin ollen siltä, että niihin sovelletaan soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joita ne eivät voi suoraan riitauttaa yhteisöjen tuomioistuimessa perustamissopimuksen 173 artiklan toisessa kohdassa määritettyjen erityisten prosessinedellytysten vuoksi. Jos näiden säädösten hallinnollinen täytäntöönpano kuuluu yhteisön toimielimille, luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt voivat nostaa kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa sellaisia soveltamistoimia vastaan,

<sup>36</sup> Ks. Ojanen 2007.

jotka on niille osoitettu tai koskevat niitä ja erikseen, ja vedota kanteen tueksi tällaisen toimen perustana olevan säädöksen lainvastaisuuteen. Jos täytäntöönpano kuuluu kansallisille viranomaisille, luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt voivat vedota säädösten pätemättömyyteen kansallisissa tuomioistuimissa ja saada nämä esittämään yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä.<sup>37</sup>

Sittemmin kuvaan näin kattavasta oikeussuojateiden ja menettelyjen järjestelmästä on tullut säröjä. Erityisesti oikeussuojajärjestelmän kattavuuden asettivat uuteen valoon tunnetut – ja kiistellyt – ratkaisut *Unión de Pequeños Agricultores*- ja *Jégo-Quéré*-asioissa.<sup>38</sup> EU-sopimuksen 35 artiklan perusteella kolmannen pilarin alalle osoitetun järjestelmän osalta erityisestä kattavuudesta yksityisen kannalta ei voida puhua.

Verrattaessa keskenään yhteisöjen tuomioistuimen EU-sopimuksen 35 artiklaan perustuvaa toimivaltaa nykyisen EU-sopimuksen tarkoittaman kolmannen pilarin yhteydessä toimivaltaan, joka EY-tuomioistuimella on EY:n perustamissopimuksen nojalla, on selvää, että toimivalta kolmannen pilarin kysymyksissä on suppeampaa. Myös uuden oikeuskäytännön perusteella näyttää siltä, että oikeussuoja EU:n kolmannen pilarin alalla väistämättä jää kapeammaksi kuin yhteisön puitteissa. Erityisesti asioissa *Gestoras Pro Amnistía* ja *Segi* annettujen ratkaisujen yhteydessä kolmannen pilarin oikeussuojajärjestelmän heikot kohdat ovat tulleet hyvin esille.<sup>39</sup> EU-sopimuksen nimenomaisista määräyksistä ja niistä jäsenvaltiolle samoin kuin yksityisille tarjoutuvista mahdollisuuksista johtuen unionin oikeudellisten instrumenttien tehokas ja yhtenäinen laillisuusvalvonta ovat hankalasti toteutettavissa niin alalle omaksutussa ennakkoratkaisumenettelyssä kuin kumoamiskannemenettelyssäkin. Heikoksi kohdaksi jäsentyy ensinnäkin laajempi järjestelmätasoinen ongelma yleisten, tuomioistuimissa tapahtuvan oikeudellistamisen mekanismien rikkonaisuudesta ja tämän rikkonaisuuden erilaiset heijastumat. Toisena heikkona kohtana ovat yksityisten yksinomaan välillisiksi rajatut yhteisötuomioistuimeen pääsyreitit. Kolmannen erityisen ongelmakokonaisuuden muodostavat EU-sopimuksen 35.1 ja 35.6 artiklan

<sup>37</sup> Asia 294/83, *Parti écologiste "Les Verts" v Euroopan parlamentti*.

<sup>38</sup> Asia C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores v neuvosto* [2002] Kok. I-6677 ja asia C-263/02 P, *Jégo-Quéré & Cie SA v komissio* [2004] Kok. I-3425. Viimeaikaisesta keskustelusta ks. erit. *Lenaerts* 2007, s. 1627–1630 ja *Jacobsin* ytimekäs kuvaus kehityksestä ja teesit tilanteen kehittämiseksi, *Jacobs* 2003.

<sup>39</sup> Asia C-354/04 P, *Gestoras Pro Amnistía, Juan Mari Olano Olano, Julen Zelarain Errasti v neuvosto* [2007] Kok. I-1579 ja asia C-355/04 P, *Segi, Aritz Zubimendi Izaga ja Aritz Galarraga v Euroopan unionin neuvosto* [2007] Kok. I-1657. Myös asia C-105/03, rikosoikeudenkäynti *Maria Pupinoa* vastaan [2005] Kok. I-5285, kohta 39.

määräykset, joiden perusteella ennakkoratkaisumenettelyn ja kumoamiskannemenettelyn kohteista on epäselvyyttä.

Mainitut eroavuudet ovat osaltaan antaneet aiheen epäillä, missä määrin EY:n perustamissopimuksen vastaavat järjestelyt ja niissä omaksutut tulkinnat esimerkiksi ennakkoratkaisumenettelyn keskeisistä elementeistä taikka *Foto-Frost*-periaatteista olisivat edes pääpiirteissään toteutettavissa kolmannen pilarin piirissä.<sup>40</sup>

Omaa erityistä painetta asetelmaan ovat tuoneet oikeussuojan vähimmäistasolle Euroopan ihmisoikeussopimuksen puolelta tulevat vaatimukset. Mahdollinen havainto asianmukaisten oikeussuojakeinojen puuttumisesta puolestaan avaa nimittäin uuden näkymän vaatimuksiin, joita kolmannen pilarin alalla yksityisille tarjoutuville oikeuskeinoille asettuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sen soveltamisen suunnasta.<sup>41</sup> Tämä nimenomainen seikka lisää tarvetta tulkita ja soveltaa EU-sopimuksen määräyksiä oikeussuojakeinoista tavalla, joka on sopusoinnussa Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännön kanssa.<sup>42</sup>

Kun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa esitetyn väitteen mukaan ihmisoikeussopimusta rikkoneella teolla tai laiminlyönnillä on ollut jokin kytkentä EY:öön, ihmisoikeustuomioistuimen kanta suhteessa unionijäsenvaltioita koskevien valitusten tutkimiseen on ollut suhteellisen pidättyväinen. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että linjasta on muodostunut verraten yhteisömyönteinen. Merkittävänä perusteena luottavaiselle linjalle on ollut ihmisoikeustuomioistuimen käsitys siitä, että unionin sisäinen ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta on siinä määrin tehokasta, ettei ihmisoikeustuomioistuimen ole syytä erikseen valvoa sitä yhteisökytkentäisissä toimissa.<sup>43</sup>

Linjassa on kuitenkin vivahteita, joilla on merkitystä jos havaitaan, että asianmukaista tehokasta oikeussuojakeinoa ei olisikaan yksityisten näköpiirissä. Kuten tunnettua, esimerkiksi tapauksessa *Matthews* annettu ratkaisu<sup>44</sup> on osoittanut, että jäsenvaltiot voivat olla vastuussa yhteisökytkentäisistä teoistaan ihmisoikeussopimuksen nojalla. Sekin ratkaisu voidaan osittain palauttaa oikeussuojamekanismeihin, olihan tapauksessa kysymys primaarioikeudellisesta yhteisö sääntelystä, jonka pätevyys ei voi tulla EY-tuomioistuimessa arvioitavaksi ennakkoratkaisumenettelyssä, koska perustamissopimuksen artiklojen pätevyys ei voi olla kysymyksen kohteena. Sen vuoksi lähtökohtakantaa, jonka mukaan EY:ssä on sellainen perusoikeusjärjestelmä asianmukaisine

<sup>40</sup> *Salminen* 2007. Ks. toisaalta jo varhain esitettyä *Curtin – Dekker* 1999, s. 123.

<sup>41</sup> *Ward* 2004, s. 123–125 ja s. 133–138.

<sup>42</sup> Ks. tähän viittaavaa argumentointia toisessa yhteydessä ainakin asiassa C-432/04, *Euroopan yhteisöjen komissio v Edith Cresson* [2006] Kok. I-6387.

<sup>43</sup> Ks. yleisesti esim. *Pellonpää* 2005 ja *Schermers* 2000, s. 210–211.

<sup>44</sup> *Matthews v Yhdistynyt kuningaskunta* (Application no. 24833/94), 18.2.1999.

valvontamekanismeineen, että yhteisöliitännäiset valitukset eivät tarvitse erityistä ihmisoikeustuomioistuimessa tapahtuvaa tutkimista, ei ole voinut soveltaa tapaukseen.<sup>45</sup> *Bosphorus*-asiassa annetussa tuomiossa mainittuun linjaan sisältyvä käsitys valvontamekanismeista ja niiden merkityksestä tulee hyvin esille. Yksityisten tehokkaan oikeussuojan kannalta pidättyväinen linja on kytketty siihen, että vaikka yhteisössä yksityisten pääsy EY-tuomioistuimeen sinänsä on rajoitettua, yhteisöelinten ja jäsenvaltioiden kanteet valvontakeinona hyödyttävät myös yksityisiä. Yksityisten kannalta tärkeä on lisäksi jäsenvaltioiden tuomioistuinten liittyminen yhteisöoikeudelliseen oikeussuojajärjestelmään muun muassa ennakkoratkaisumenettelyn myötä. Jäsenvaltiossa vireillä olevassa asiassa yksityisillä on mahdollisuus saada asia EY-tuomioistuimeen ennakkoratkaisumenettelyssä.<sup>46</sup>

Vaikka *Bosphorus*-ratkaisu ennakkopäätöksenä tarkasteltuna koskee nimenomaisesti unionin yhteisöpilarin alaista toimintaa, yhteisöjen tuomioistuin on tuonut unionin kolmannen pilarin oikeussuojajärjestelmää – joka ei tosin sen tulkintojenkaan jälkeen ole muodostunut eikä voi niiden perusteella muodostuakaan yhtä kattavaksi kuin yhteisöpilarin oikeussuojajärjestelmä – lähemmäs yhteisöpilarin vastaavaa. Kun lisäksi *Maria Pupino* -tapauksessa<sup>47</sup> yhteisöjen tuomioistuin on kuljettanut niin ikään kolmannen pilarin erityisen ihmisoikeusherikälle alalle ihmisoikeussopimuksen ja sen soveltamiskäytännön huomioonottavan katsannon, voidaan vähintäänkin todeta, että unionin tuomioistuinjärjestelmän puolelta tässä asetelmassa on pyritty vuorovaikutukseen, mikä voi osaltaan mahdollistaa unionimyönteisen linjan jatkumisen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä. Tarkastelun tässä käsittelemättä jäävä lisäulottuvuus tulee tosin siitä, että nimenomaisissa soveltamistilanteissa kansallisilla tuomioistuimilla voi joka tapauksessa olla sellainen harkintavalta, jonka käyttöön ihmisoikeustuomioistuimen tutkinta ulottuu.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> Ks. lisäksi *Ward* 2000, s. 225–226.

<sup>46</sup> *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v Ireland*, (Application no. 45036/98) 30.6.2005, kohdat 155 ja 159–165. Tapaukseen liittyy mielenkiintoinen yksityiskohta tuomari *Ressin* mielipiteessä (kohta 2), jossa nimenomaisesti viitataan tässä kirjoituksessa käsiteltäviin *Segin* ja *Gestoras Pro Amnistian* tapauksiin – ennen kanteiden C-354/04 P ja C-355/04 P ratkaisua – esimerkkinä tilanteesta, jossa ihmisoikeussopimuksen mukaisten velvoitteiden suoja on yhteisöjen tuomioistuimen puuttuvasta toimivallasta johtuen sikäli puutteellista, että ihmisoikeussopimuksen tarkoittamaa suojan tasoa koskeva presumptio on kumottavissa.

<sup>47</sup> Asia C-105/03, rikosoikeudenkäynti *Maria Pupino*a vastaan [2005] Kok. I-5285.

<sup>48</sup> *Haltern* 2007, s. 777–778.

### 3.3 Uuden oikeuskäytännön silmät aukaiseva merkitys

Uusi kolmatta pilaria koskeva oikeuskäytäntö on monessa suhteessa silmiä avaava.<sup>49</sup>

Tärkeänä taustana myös kolmannen pilarin oikeussuojajamenettelyjä koskevaan oikeuskäytäntöön ja menettelyistä tehtäviin tulkintoihin on yhteisöjen tuomioistuimen *Maria Pupino* -ratkaisu,<sup>50</sup> jota on kirjallisuudessa jo ehditty luonnehtia tavalla, joka rinnastaa sen EY-oikeuden klassisiin perusratkaisuihin.<sup>51</sup> Ratkaisussa tulee selvästi esiin, kuinka EU-sopimuksen 35 artiklaan perustuva tuomioistuimen toimivalta avaa väylän kolmannen pilarin vastaavalle transformaatiolle kuin EY-oikeusjärjestyksen piirissä on sen kehityksen alkuvaiheessa tapahtunut.<sup>52</sup> Ratkaisussa yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta antaa ennakkoratkaisuja ja menettelyn mielekkyys on yhtenä perustana alan oikeudellisen instrumentin tulkintavaikutukselle.<sup>53</sup> Oikeussuojaa koskevan tarkastelun kannalta erityistä merkitystä ratkaisussa on sillä, että EY-tuomioistuin ei siinä tee merkittävää eroa EY-oikeuden ja muun EU-oikeuden välille. Kolmannen pilarin mahdolliset erityispiirteet eivät oikeastaan saa *Pupino*-ratkaisussa osakseen mitään erityistä huomiota. Siten mahdolliset hallitustenvälisyyden tuomioistuinpäätöksenteolle asettamat pidäkkeet eivät enää siltä osin kuin ollaan 35 artiklan soveltamisalalla ja tuomioistuinkontrollin piirissä näyttäisi heijastuvan argumentointiin. Unionioikeuden tehokas toteutuminen ja sen varmistaminen puolestaan saavat ratkaisussa merkityksen, joka niillä on ollut jo EY:ä koskevassa oikeuskäytännössä.<sup>54</sup>

Myöhemmin tuomioistuin tasapainotteli myös tätä taustaa vasten nimenomaisesti tehokkaita oikeussuojakeinoja kolmannen pilarin alalla koskevissa ratkaisuisaan *Gestoras Pro Amnistía*- ja *Segi*-asioissa.<sup>55</sup> Lähtötilanne ei ollut unionin oikeussuojajärjestelmän kannalta erityisen mairitteleva, koska se näytti osuvan juuri sellaisiin järjestelmän heikkoihin kohtiin, jotka saattaisivat asettaa järjestelmän myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sen soveltamiskäytännön osoittamien oikeussuojan vähimmäisstandardien

<sup>49</sup> Ks. myös esim. oikeustapauskommentit *Salminen* 2006 ja *Salminen* 2007.

<sup>50</sup> C-105/03, rikosoikeudenkäynti *Maria Pupino* vastaan [2005] Kok. I-5285.

<sup>51</sup> *Prechal* 2007, s. 36, myös *Curtin* 2006, s. 33.

<sup>52</sup> Ks. myös *Ward* 2007, s. 22–24.

<sup>53</sup> C-105/03, rikosoikeudenkäynti *Maria Pupino* vastaan, Kok. I-5285, 43–47 kohta.

<sup>54</sup> *Prechal* 2007, s. 60.

<sup>55</sup> Kokonaisasetelma havainnollistuu, kun yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisun lisäksi tarkastelee valituksenalaisia määräyksiä, asia T-338/02, *Segi ym. v neuvosto*, määräys 7.6.2004; asia T-333/02, *Gestoras Pro Amnistía ym. v neuvosto*, määräys 7.6.2004, sekä julkisasiamiehen (*Mengozzi*) ratkaisuehdotusta 26.10.2006.



kannalta kyseenalaiseen valoon. Toisaalta, siinä missä tämä uusi oikeuskäytäntö on koetellut kolmannen pilarin oikeussuojajärjestelmää ja tuonut esille sen heikkoja kohtia ja ollut tässä mielessä silmiä aukaiseva, siinä tulee myös esiin, ettei tilanne ole niin yksiselitteisen heikko yksityistenkään kannalta kuin se ensinäkemältä sopimusmääräysten perusteella saattaa vaikuttaa. Mainituissa *Gestoras Pro Amnistía*- ja *Segi*-asioissa EY-tuomioistuin nimittäin joutui ottamaan kantaa kantajien asemaan ja tehokkaan oikeussuojan mahdollisuuksiin tilanteessa, jossa nämä olivat tulleet kiistäneeksi välillisesti kolmannen pilarin alalla annetun yhteisen kannan laillisuuden ja esittäneeksi, ettei niillä ollut tehokasta keinoa riitauttaa sitä, että ne oli sisällytetty terroritekoihin sekaantuneiden luetteloon, mikä vielä näyttikin verraten selvältä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisun perusteella.<sup>56</sup> Tilanteessa, jossa EU-sopimuksen 35 artikla asettaa merkittäviä rajoituksia kolmannen pilarin alaiselle oikeussuojajärjestelmälle, tuomioistuin on tärkeällä tavalla avannut unionin oikeussuojajärjestelmän EU-sopimuksen 6 artiklaan tukeutuen:<sup>57</sup>

Valittajat eivät voi kuitenkaan väittää, ettei niillä ole minkäänlaista oikeussuojaa. Kuten EU[-sopimuksen, JaS] 6 artiklasta seuraa, Euroopan unioni perustuu oikeusvaltioperiaatteelle ja kunnioittaa yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin kuuluvia perusoikeuksia. Tästä syystä toimielinten – samoin kuin jäsenvaltioiden niiden pannahsa täytäntöön Euroopan unionin lainsäädäntöä – toteuttamien toimien yhteensopeluvuutta perustamissopimusten ja yleisten oikeusperiaatteiden suhteen valvotaan.

EU-sopimuksen 6 artiklan määräys tarjoaa selkänöjan asiaa koskevan oikeuden hahmottamiseen ja soveltamiseen. Aivan samoin kuin *Pupino*-asiassa annetussa ratkaisussa, jossa tuomioistuin kuljettaa EU:n kolmannen pilarin alalle perus- ja ihmisoikeuksia koskevan tulkintakäytäntönsä EU-sopimuksen 6 artiklaan nojautuen, se tuntuu samaan määräykseen tukeutuen tekevän tuomioistuinvalvonnan ja oikeussuojakeinojen osalta.

Mainittujen tapausten perusteella EY-tuomioistuimen tehtävä varmistaa lain noudattaminen näyttäytyy EU-sopimuksen 6 artiklan tulkinnallisena jatkeena. Tämä tuo esiin paitsi oikeusvaltioperiaatteen myös EU-sopimuksen 6.2 artiklan määräyksen perusoikeuksista. Ratkaistavana ongelmana on jännite, joka aiheutuu EU-sopimuksen 6 artiklan ja kolmannen pilarin alalla päätettäviä oikeudellisia instrumentteja koskevan EU-sopimuksen 34

<sup>56</sup> Ks. lyhyesti kyseisistä ratkaisuista ja ratkaisuaselmista *Salminen* 2007b, s. 1135–1137.

<sup>57</sup> Ks. myös asia C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores v neuvosto* [2002] Kok. I-6677, kohta 38.



artiklan ja yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa koskevan EU-sopimuksen 35 artiklan yhteensovittamisesta. Yhtäällä on perussopimustasoinen vaatimus perusoikeuksien toteuttamisesta ja oikeusvaltiollisuudesta sekä tarve turvata tehokas ja yhdenmukainen soveltaminen ja erityisesti kolmannen pilarin oikeudellisten instrumenttien laillisuuskontrolli ja toisaalla ovat nimenomaiset – niin ikään perussopimustasoiset – oikeussuojamenettelyjä koskevat ja tuomioistuimelle niissä toimivallan perustavat määräykset, joiden valossa ensin mainittujen seikkojen toteuttaminen käy hankalaksi.<sup>58</sup> Jännitettä voidaan suhteellisen pitkälle purkaa tulkitsemalla EU-sopimuksen 35 artiklan määräyksiä perusoikeusmyönteisellä tavalla. Tältä kannalta tuomioistuimen toimivaltaa kaventavia ja sitä kautta oikeussuojamekanismeja rajoittavia määräyksiä on aihetta tulkita pikemminkin suppeasti kuin laajentavasti, koska ne merkitsevät rajoituksia yksityisten oikeusturvaan. Kuten jatkossa havaitaan, erityisen problemaattiseksi kysymys muodostuu EU-kontekstissa siltä osin kuin kysymykseen tulisi kokonaisuutta EU-tasolla täydentävän oikeussuojakeinon luominen.

Tasapainottamista on myös siinä, missä määrin voidaan katsoa, että se mikä pätee EY:n oikeusjärjestyksessä, koskee myös muuta EU:a, tässä tapauksessa kolmatta pilaria. Selvää on, ettei silmiä voida sulkea siltäkään, että EU-sopimuksen kolmatta pilaria koskevissa määräyksissä osin tulee selkeästi esille se, että esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta samoin kuin poliittisten instituutioiden asema suhteessa toisiinsa on erilainen kuin EY:n perustamissopimuksen järjestelmässä.<sup>59</sup>

## 4 EU:N KOLMANNEN PILARIN OIKEUSSUOJAMEKANISMIEN ERITTELY

### 4.1 Ennakkoratkaisumenettely

*Ennakkoratkaisumenettelyn keskeisyys.* EY:n perustamissopimuksen 234 artiklan mukainen ennakkoratkaisumenettely on EY:n alaisista yksilön asemaa turvaavista oikeussuojajärjestelyistä keskeisin. Oikeudellisena mekanismina sillä on myös tätä laajempi ulottuvuus: sitä on pidetty monestakin syystä koko EY-oikeusjärjestykselle leimaa-antavana menestystekijänä. Sellaisena se on tavallaan myös luonteva vertailukohta muun EU:n alaisille vastaaville järjestelyille. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole mahdollisuutta enemmälti

<sup>58</sup> Vrt. *Peers* 2007, s. 897, jossa jännite nähdään toisin.

<sup>59</sup> Ks. lisäksi *Peers* 2007, s. 919.

käsitellä ennakkoratkaisumenettelyn tarkoituksena sinänsä. Ne ovat myös suhteellisen selvät ja ymmärrettävät: samalla kun menettely edesauttaa yksityisten unionioikeuteen liittyvien oikeusturvaodotusten täyttämässä, se takaa unionioikeuden muutoinkin asianmukaisen ja yhtenäisen soveltamisen laajalla alueella ja eri tuomioistuintahojen toimesta tarkoituksenaan estää tilanne, jossa eri jäsenvaltioiden kansallisissa tuomioistuimissa EU-oikeus saisi toistiaan poikkeavan sisällön. EU-oikeuden tavoitteita edistävänä se myös turvaa EU-oikeuden tehokkuutta. Keskeistä on, että ainakaan eurooppaoikeudellisesta näkökulmasta poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön alalla ei näyttäisi olevan sellaista erityistä syytä, etteikö näitä vastaavia perusarvoja olisi toteutettavana myös niissä.

*EU-sopimuksen 35 artiklan tarkoittaman ennakkoratkaisujärjestelyn erityisyydet.* EU-sopimuksen 35 artiklan tarkoittama ennakkoratkaisujärjestelmä poikkeaa muutamissa tärkeissä seikoissa EY-perustamissopimuksen 234 artiklan tarkoittamasta ennakkoratkaisumenettelystä. Nämä poikkeamat tekevät muun muassa EY:n perustamissopimuksen 234 artiklan tarkoittamaa ennakkoratkaisumenettelyä koskevien tulkintojen, jotka ilmenevät muun muassa *CILFIT*- ja *Foto-Frost*-ratkaisuisissa<sup>60</sup> ja niiden myötä kehitellyissä periaatteissa, sovittamisen hankalaksi EU-sopimuksen 35 artiklan ennakkoratkaisumenettelyyn.

EU-sopimuksen 35.1 artiklan tarkoittaman ennakkoratkaisumenettelyn puitteet ovat perusvireeltään ylipäätään erilaiset kuin EY:n perustamissopimuksen 234 artiklan tarkoittaman ennakkoratkaisumenettelyn. Tämä johtuu siitä, että järjestelmä ja siihen liittyminen ei ole samalla tavalla koko EU-sopimusjärjestelyyn elimellisesti kuuluva seikka kuin 234 artiklan tarkoittamaan menettelyn sitoutuminen on osana perustamissopimuksen kokonaisjärjestelyä. Tällä tarkoitan nimenomaan sitä perustavanlaatuista eroa, joka syntyy siitä, että EU-sopimuksen 35 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee julistuksellaan hyväksyä tuomioistuintensa mahdollisuudet ennakkoratkaisupyynnön esittämiseen. EU-sopimuksen 35.2 artiklan mukaan jäsenvaltio voi hyväksyä ("opt-in") yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan ennakkoratkaisujen antamiseen. Toisin sanoen se voi sellaisesta myös pidättäytyä. Passiiviseksi jättäytyminen on merkinnyt sitä, ettei ennakkoratkaisumenettelyn mahdollisuutta tunnusteta. Nekin valtiot, jotka ovat sinänsä liittyneet mukaan ennakkoratkaisumenettelyn järjestelmään, ovat muutoin voineet asettaa sen sovellettavuudelle EU-sopimuksen mukaisia ehtoja.

---

<sup>60</sup> Asia 238/81, *CILFIT ja Lanificio di Gavardo* [1981] Kok. 3415 ja asia 314/85, *Foto-Frost v Hauptzollamt Lübeck-Ost* [1987] ECR 4199.

Silloinkin, kun jäsenvaltio on hyväksynyt toimivallan sinänsä, se on voinut osoittaa, koskeeko niiden hyväksyntä vain viimesijaisia tuomioistuimia vai kaikkia tuomioistuimia. Joka tapauksessa velvollisuutta ennakkoratkaisupyynnön jäsenvaltion tuomioistuimella ei näyttäisi EU-sopimuksen 35.3 artiklan perusteella olleen.<sup>61</sup>

Vaihtoehtojen kirjo on johtanut siihen, että tällä hetkellä on jäsenvaltioita, jotka ovat jättäneet hyväksymättä EY-tuomioistuimen toimivallan antaa ennakkoratkaisuja kansallisille tuomioistuimille niiden pyynnöstä. Samoin on jäsenvaltioita, joissa yksinomaan viimesijainen tuomioistuin saattaa tehdä ennakkoratkaisupyynnön. Lisäksi on useita sellaisia jäsenvaltioita, jotka ovat omaksuneet kolmannen version varaamalla itselleen mahdollisuuden tehdä viimesijaisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnöistä edellytysten muutoin täyttyessä myös velvollisuuden.<sup>62</sup> Sinänsä viimeksi mainittu vaihtoehto ei edes kuulu EU-sopimuksessa osoitettuihin vaihtoehtoihin,<sup>63</sup> mutta se vastaa hyvin perussopimusten henkeä ylipäättään ja se tuottaa unionioikeuden näkökulmasta yksilön kannalta tässä tilanteessa niin kattavan oikeussuojan kuin EU-sopimuksen 35 artiklan tarjoamissa puitteissa ylipäättään on mahdollista.<sup>64</sup>

Tämä tapa säännellä ennakkoratkaisuinstituutiota saattaa kyseenalaiseksi unionin tuomioistuimen keskeisyyden yhtenäistä oikeusjärjestystä luotaessa.<sup>65</sup> Sekä yksilötasolta että järjestelmätasolta tarkasteltaessa epätydyttävien tilanne syntyy siltä osin kuin ennakkoratkaisupyynnön tekemisen mahdollisuus jäsenvaltion tuomioistuimesta on tehty mahdottomaksi. Mahdollisuuden rajaaminen yksinomaan viimesijaiseen tuomioistuimeen on omalaatuinen vaihtoehto sekin molemmilta kannoilta. Järjestelmänäkökulmasta ongelmatilanteita voidaan havainnollistaa esimerkiksi viittaamalla yhteisöjen tuomioistuimen antamien ennakkoratkaisujen asemaan myös ennakkopäätöksinä.<sup>66</sup>

<sup>61</sup> Ks. *Claes* 2006, s. 584–585.

<sup>62</sup> Vuonna 2005 annetun neuvoston ilmoituksen (EUVL 2005, L 327/19; EUVL C 318/1) mukaan neljätoista jäsenvaltiota olisi ilmoittanut hyväksyvänsä ennakkoratkaisumenettelyn tällä alalla. Näistä kaksi – Espanja ja Unkari – hyväksyvät viimesijaisen tuomioistuimen oikeuden tehdä ennakkoratkaisupyynnöitä. Muut kaksitoista, joihin mm. Suomi kuuluu (ja lisäksi Saksa, Belgia, Ranska, Italia, Kreikka, Alankomaat, Luxemburg, Portugali, Ruotsi ja Tšekki), sallivat kaikkien tuomioistuintensa tehdä ennakkoratkaisupyynnöitä. Sittenmin Slovenia on liittynyt tähän samaan joukkoon (*Lenaerts* 2007, s. 1633). Muut jäsenvaltiot eivät ole ilmoituksia tehneet.

<sup>63</sup> Ks. kuitenkin Amsterdamin sopimuksen yhteydessä annetut julistukset EU-sopimuksen K.7 artiklasta (35 artikla).

<sup>64</sup> Ks. *Claes* 2006, s. 584–585.

<sup>65</sup> Ks. myös *Lenaerts* 2007, s. 1645.

<sup>66</sup> Ks. yleisesti esim. *Ojanen* 2001.

Järjestelmänäkökulmasta jäsenvaltioiden mahdollisuus jättäytyä ennakkoratkaisumenettelymahdollisuuden ulkopuolelle puuttuu ongelmallisella tavalla eritoten ennakkoratkaisujärjestelmän monenvälisyyttä korostavaan ulottuvuuteen. Tarkoittamaani monenvälisyyteen kuuluu se, että yhden jäsenvaltion yhdelle tuomioistuimelle EY-tuomioistuimesta annettu ennakkoratkaisu on koko ajan tullut sekä tosiasiallisesti että oikeudellisesti tärkeämmäksi muiden kansallisten tuomioistuinten toiminnan kannalta. Vaihtoehto, jossa muilta kuin ylimmiltä tuomioistuimilta ennakkoratkaisupyynnön tekeminen EY-tuomioistuimille, paitsi ylenkatsoo mahdollisuuksia jo tuomioistuinkäsittelyn alemmissa vaiheissa käyttää kaikkia mahdollisia sovellettavan oikeuden asianmukaisen tulkinnan tai peräti pätevyyden selvittämisen mahdollistavia keinoja ja sitä kautta muun muassa yksityisten oikeussuojamenettelyille asettamia odotuksia, rikkoo mahdollisuutta avoimeen kommunikaatioon yhteisötuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten kesken.<sup>67</sup> Samalla on tietysti todettava, että siinä tapauksessa, että jäsenvaltio on kuitenkin hyväksynyt ylimmälle tuomioistuimelleen tällaisen mahdollisuuden, tämä murtuma ei ole läheskään niin suuri kuin niissä tapauksissa, joissa jäsenvaltio ei ole koko järjestelmään liittynyt.

Tämän ohella yksityisten asema suhteessa EU-oikeuden tulkintaan ja laillisuuden valvontaan riippuu siitä, minkä jäsenvaltion tuomioistuimessa asia ratkaistaan. Unionioikeuden näkökulmasta on problemaattista, että eri jäsenvaltioista yksilöille ei tarjoudu samanlaisia keinoja EU-tasolla toteutettavaksi.<sup>68</sup> Kokonaisuutena arvostellen voidaankin hyvin yhtyä *Carole Lyonsin* toteamukseen siitä, että on oikeastaan paradoksaalista, että ennakkoratkaisumenettelyyn, jonka tehtäviin kuuluu EU-oikeuden yhteisen tulkinnan takaaminen, puututaan tavalla, joka itse asiassa on vastoin menettelyn keskeisintä tarkoitusta.<sup>69</sup> Toisaalta siltä osin kuin yhteisöjen tuomioistuin on ennakkoratkaisumenettelyssä esittänyt tulkinnan kolmannen pilarin alan oikeudellisesta instrumentista tai lausunut sen pätevyydestä, sen tulkinnalla tai käsityksellä säädännäisen instrumentin pätevyydestä on EU:n oikeusjärjestyksen kattava merkitys. Vaikka mekanismi ennakkoratkaisupyynnöiden esittämiseen on vajavainen, ei voitane ajatella, että jos EU:n tuomioistuin olisi pitänyt pätemättömänä esimerkiksi puitepäätöstä

---

<sup>67</sup> Mielenkiintoinen ja sinänsä havainnollinen kuriositeetti on, että tärkeä *Pupino*-ratkaisu on annettu nimenomaan italialaisen alemman tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnön johdosta. Italia on ilmoittanut, että sen kaikki tuomioistuimet voivat tehdä ennakkoratkaisupyynnöitä. Ks. myös *Lenaerts* 2007, s. 1644–1645. – Huomaa lisäksi, että useat kolmannen pilarin asiat ovat luonteeltaan sellaisia, että niissä edellytetään tuomioistuinkäsittelyltä riipeyttä myös kansallisen lain perusteella.

<sup>68</sup> Esim. *Albors-Llorens* 1998, s. 1282.

<sup>69</sup> *Lyons* 2000, s. 102.

EU:n perusoikeuksien vastaisena, pätemättömyys ulottuisi vain osaan jäsenvaltioita.<sup>70</sup> Oikeusvarmuusvaatimus ja unionilaajuksen yhdenmukaisuuden vaatimus edellyttää tässä kohden, että pätevyysratkaisuilla ja tosiasiallisesti myös tulkintaratkaisuilla on yksittäistä tapausta pidemmälle ulottuvat vaikutukset. EU-sopimuksen nimenomaiset säännökset eivät ole tällaisen käsityksen esteenä etenäkään, jos tulkitaan, että EU-sopimuksen 35.2 ja 35.3 artiklassa on kysymys nimenomaan jäsenvaltioiden tuomioistuinten mahdollisuuksista osallistua järjestelmään, ei prosesseissa annettujen ratkaisujen vaikutuksista. Tällaisella tulkinnalla myös 35.4 artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden hallitukset riippumatta siitä, onko 35 artiklan tarkoittama julistus ennakkoratkaisujärjestelmään liittymisestä annettu vai ei, voivat osallistua menettelyihin yhteisöjen tuomioistuimessa, vaikuttaisi oikeudellisesti mielekkäältä.

*Ennakkoratkaisumenettelyn kohteet.* Yhden ongelman on muodostanut kysymys siitä, millaisia kysymyksiä ennakkoratkaisuasiassa ylipäätään voidaan käsitellä. Kuten sopimusmääräyksistä yllä on todettu, EU-sopimuksen 35.1 artiklan sanamuodon mukaan EY-tuomioistuimen toimivalta on ulottunut kolmannessa pilarissa ennakkoratkaisujen antamiseen *puitepäästösten ja päätösten pätevyydestä ja tulkinnasta*.<sup>71</sup> Vastaava toimivalta sillä on artiklan sanamuodon mukaan kyseisen osaston nojalla tehtyjen *yleissopimusten tulkinnasta sekä niitä koskevien täytäntöönpanotoimenpiteiden pätevyydestä ja tulkinnasta*. Huomionarvoista on, että tässä yhteydessä ei mainita kolmannen pilarin alalla EU-sopimuksen 34 artiklan mukaisina oikeudellisina instrumentteina käytössä olevia neuvoston omaksumia yhteisiä kantoja. Vielä erityisempää on, että verrattuna EY:n perustamissopimuksen 234 artiklan määräykseen ennakkoratkaisumenettelyn kohteesta EU-sopimuksen 35.1 artiklassa ei mainita EU-sopimusta ja sen tulkinnan mahdollisuutta miltään osin. EU-sopimuksen 46 artikla avartaa hieman tätä viimeksi mainittua ulottuvuutta, koska sen perusteella EY-tuomioistuimen toimivalta ulottuu esimerkiksi saman sopimuksen 6 artiklan tulkintaan. Samalla se sulkee pois joukon muita keskeisiä määräyksiä, eikä se joidenkin kirjallisuudessa esitettyjen käsitysten mukaan kuitenkaan välttämättä avaisi tuomioistuimelle toimivaltaa EU-sopimuksen 34 artiklan tai 35 artiklan tulkintaan.<sup>72</sup>

Uusi oikeuskäytäntö on tältä osin mielenkiintoista ja valaisevaa. Ensinnäkin yhteisten kantojen osalta EY-tuomioistuimen ratkaisuihin *Gestoras Pro Amnistía* ja *Segi* todetaan yksiselitteisesti, että sisältöön perustuvan

<sup>70</sup> Ks. *Giegerich* 2007, s. 367. Vrt. toisenlaisiin päätelmiin esim. *Tuyschaever* 1999, s. 96.

<sup>71</sup> Esim. asia C-354/04 P, *Gestoras Pro Amnistía ym. v neuvosto*, kohdat 54 ja 55.

<sup>72</sup> *Albors-Llorens* 1998, s. 1279, ks. myös *Peers* 2006, s. 44.

tarkastelun perusteella myös yhteiset kannat voivat tulla yhteisöjen tuomioistuimen tulkintatoiminnan kohteeksi. Nimittäin silloin kun yhteisillä kannoilla on tavoiteltu vaikutuksia kolmansiin nähden, yhteinen kanta määrittellään yhteisöjen tuomioistuimessa sen todellisen luonteen mukaisesti ja sen tulkinnasta voidaan siis yhteisöjen tuomioistuimessa antaa ennakkoratkaisuja. Tämä merkitsee sitä, että ensin tulee tarkastella niiden ulottuvuutta suhteessa kolmansiin, ja niiden tulkinta, mukaan lukien tällainen tarkastelu, kuuluu EY-tuomioistuimen toimivaltaan.<sup>73</sup>

Ratkaisut alleviivaavat myös ennakkoratkaisumenettelyn merkitystä kolmannen pilarin oikeudellisten instrumenttien laillisuuden arviointimekanismina. Sen sijaan, että yhteisöjen tuomioistuin olisi eräiden myös oikeuskirjallisuudessa esitettyjen kantojen mukaisesti todennut *Gestoras Pro Amnistía* -ratkaisussa, että kansallisilla tuomioistuimilla on toimivalta tutkia unionioikeuden lainmukaisuutta tällaisissa asioissa, se EU-sopimuksen 35 artiklasta tekemänsä tulkinnan perusteella katsoo itsellään olevan toimivallan tutkia yhteistenkin kantojen lainmukaisuutta ja antaa niitä koskevia tulkintoja. Tuomioistuin tukeutuu mielenkiintoisesti *Drittwirkung*-argumenttiin. Näkemys, jonka mukaan yhteisiä kantoja ei oikeusvaikutuksensa tai oikeusvaikutusjärjestelmän kannalta ole syytä arvioida niiden nimeämisen perusteella vaan sen perusteella, onko niillä nimestään huolimatta tavoiteltu kolmanteen ulottuvia vaikutuksia, on nähdäkseni perusteltu ja lisäksi se on ollut ennakoitavissakin, sillä se on EY:n perustamissopimuksen tulkintakäytännöstä tunnettu.<sup>74</sup>

Muun muassa EY-perustamissopimuksen 230 artiklan tulkintaa koskevassa oikeuskäytännössä on nimittäin katsottu, että vaikka artiklassa mainitaan tietyt kannekelpoiset toimet, ”perustamissopimuksen rakenteen perusteella voidaan kuitenkin nostaa kanne kaikista toimielinten toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia”<sup>75</sup> ja että oikeusyhteisössä viranomaisiin kohdistuva tuomioistuinvalvonta on laillisuusperiaatteen ilmauksena.<sup>76</sup> Tämän kysymyksen kannalta toimenpiteen muulla luonteella, muodolla eikä välttämättä edes tekijällä itse asiassa ole keskeistä merkitystä. Tuomioistuin itse on viitannut *Gestoras Pro Amnistía* -ratkaisussa muun muassa vuoden 1997 ratkaisuun asiassa C-57/95, *Ranska vastaan komissio*, jossa katsottiin, että kumoamiskanne voidaan nostaa kaikista toimielinten toimista, joiden tarkoituksena on oikeusvaikutusten aikaansaaminen, niiden luonteesta ja muodosta

<sup>73</sup> Asia C-354/04 P, *Gestoras Pro Amnistía* ym. v neuvosto, 53–54 kohdat.

<sup>74</sup> Huomaa, että vastaavaa tilannetta olisi voitu tulkinnallisesti purkaa, paitsi nyt toteutuneesta suunnasta tarkasteluun tulevia oikeudellisia instrumentteja tulkitsemalla, myös kysymykseen tulevia kantajien alaa laajentamalla (vrt. instituutioiden osalta vastaava toteutus asiassa C-70/88, *Euroopan parlamentti v neuvosto* [1990] Kok. I-2041). Ks. erit. seikkaperäistä analyysiä *Peers* 2007, s. 898–899.

<sup>75</sup> Asia 294/83, *Les Verts v parlamentti* [1986] Kok. 1339, 23 kohta.

<sup>76</sup> Asia 222/84, *Marguerite Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary (Johnston)* [1986] Kok. 1651, 18 kohta.

riippumatta ja tämän arvioimiseksi oli tarkasteltava tapauksessa kysymyksessä olleen tiedonannon sisältöä.<sup>77</sup> Kolmannen pilarin yhteisten kantojen päättämismenettelytkin viittaavat siihen, että sikäli kuin ne ovat sisällöltään asianmukaisia, niiden vaikutuksen ei ole tarkoitus ulottua kolmansiin. Toisaalta herää kysymys myös siitä, onko sellainen yhteinen kanta, joka sisältönsä puolesta vastaa puitepäätöstä tai päätöstä, ylipäättään asianmukaisesti annettu neuvostossa, sillä EU-sopimuksen 39 artiklan mukaan muista kuin yhteisten kantojen antamisesta kuullaan Euroopan parlamenttia.<sup>78</sup>

*EU-sopimuksen määräyksen tulkinta EU-sopimuksen 35 artiklan ennakkoratkaisumenettelyssä.* Oma lukunsa on käsitys, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimen mahdollisuus esittää tulkintoja VI osaston määräyksistä olisi ennakkoratkaisumenettely-yhteyksissä tai muutoin epäselvä.<sup>79</sup> Käsitys, jonka mukaan sillä ei olisi toimivaltaa tulkita osaston määräyksiä on hankalasti perusteltavissa, olkoonkin, että toimivaltaa EU-sopimuksen VI osaston määräysten tulkintaan ennakkoratkaisumenettely-yhteydessä tai muutoin ei ole yhtä selkeästi ilmaistu kuin vastaavasti on tehty EY:n perustamissopimuksen 234 artiklassa perustamissopimusmääräysten tulkintaa koskevan toimivallan osalta.

EU-sopimuksen 46 artiklan mukaan EY-tuomioistuimella on toimivalta suhteessa saman sopimuksen VI osaston määräykseen 35 artiklassa määrätyn edellytyksin. Sananmukaisesti näihin edellytyksiin ei kuulu antaa tulkintoja VI osaston määräyksistä. Kuitenkin tuomioistuimen on mahdotonta asianmukaisesti toteuttaa 35 artiklassa määrättyä tehtäväänsä, jos se ei samalla tulkitse niitä määräyksiä, jotka ovat johdetun oikeuden perustana.<sup>80</sup> Esimerkiksi ennakkoratkaisutoimivallalta katoaisi osittain mielekkyys ja tehokkuuskin sikäli, kuin siltä todella puuttuisi toimivalta esittää tulkintoja johdetun oikeuden perustana olevasta oikeudesta. Vielä selvemmin tämä tulee esille kumoamiskannemenettelyssä, sillä johdetun oikeuden pätevyyttä on arvioitava myös suhteessa sen perustana olevaan oikeuteen, jota väistämättä joudutaan tässä yhteydessä tulkitsemaan. Kolmannenkaan pilarin oikeudellisia instrumentteja ei ole mahdollista tulkita sellaisessa tyhjiössä, jossa ei samalla tulkittaisi myös johdetun oikeuden perustana olevaa primaarioikeutta. Tällainen käsitys ilmenee nyttemmin

<sup>77</sup> Asia C-57/95, *Ranska v komissio* [1997] ECR I-1627 ja myös ERTA-ratkaisu asia 22/70, *komissio v neuvosto* [1971] ECR 263; ks. lisäksi asia C-354/04 P, *Gestoras Pro Amnistía ym. v neuvosto*, kohta 53.

<sup>78</sup> Ks. myös *Peers* 2007, s. 901 ja s. 925.

<sup>79</sup> *Albors-Llorens* 1998, s. 1279, ks. myös *Peers* 2006, s. 44.

<sup>80</sup> Samansuuntaisesti *Peers* 2006, s. 44.



nimenomaisena myös yhteisöjen tuomioistuimen käytännöstä.<sup>81</sup> Mainitsemistani syistä en osaa olla kriittinen sitä kohtaan, että tuomioistuimen omassa oikeuskäytännössä – oikeudelliselle ratkaisutoiminnalle tyypilliseen tapaan – esitetään tulkintoja myös ratkaisujen perustana olevista primaarioikeudellisista määräyksistä, jotka koskevat niin EU-sopimuksen tavoitteita kuin EU-sopimuksen määräyksiä kolmannen pilarin oikeudellisista instrumenteista tai käytössä olevista oikeussuojamekanismeista.<sup>82</sup> Käsitykseni mukaan voitaisiin puoltaa myös sellaisen ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamista, joka koskisi nimenomaisen VI osaston määräyksen tulkintaa.

Arvioni mukaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee positiivisella tavalla, että EY:n perustamissopimuksen 234 artiklan tarkoittaman ennakkoratkaisumenettelyn järjestelmää sinänsä sovelletaan myös EU-sopimuksen 35 artiklan soveltamistilanteissa, sikäli kuin EU-sopimuksen 35 artiklan edellytykset muutoin täyttyvät. Tähän on nimenomaiset oikeudelliset perusteet EU-sopimuksen 46 artiklan b kohdassa. Jo *Pupino*-ratkaisunkin perusteella syntyvä käsitys, jonka mukaan yleisellä tasolla EY:n perustamissopimuksen 234 artiklan tarkoittaman ennakkoratkaisumenettelyn puitteet ovat sovellettavissa myös kolmannen pilarin alalla, on oikeuskäytännössä vahvistunut edelleen. Esimerkiksi *Gasparini*-asiassa annetussa ratkaisussa tämä on tullut esiin niin viimesijaisen tuomioistuimen käsitteen määrittelyssä kuin ylipäätään kansallisen tuomioistuimen ja yhteisötuomioistuinten roolien määrittelyssä.<sup>83</sup> Vastaavaa voidaan todeta myös *Gestoras Pro Amnistía*- ja *Segi*-asioista. Niin ikään näyttäisi siltä, että *acte clair* -doktriini samoin kuin EY-tuomioistuimen ratkaisuihin tavallisesti liitettävät oikeusvaikutukset voisivat olla yhtäläiset kolmannen ja EY-pilarin alalla.<sup>84</sup> Lopputulemana siis vaikuttaisi olevan, että eräistä merkittävistä eroista huolimatta EY-perustamissopimuksen 234 artiklan soveltamista koskevat pääpiirteet ovat epäilyksistä huolimatta istutettavissa EU-sopimuksen 35 artiklan puitteisiin. Kolmatta pilariakin koskevaksi lähtökohdaksi lopulta muodostuvat EY:n perustamissopimuksen 234 artiklan mukaiset kriteerit ennakkoratkaisumenettelystä, jotka siten tulevat pääpiirteissään koskemaan myös EU-sopimuksen 35 artiklan mukaista menettelyä.<sup>85</sup>

<sup>81</sup> Asia C-303/05, *Advocaten voor de Wereld VZW v Leden van de Ministerraad* [2007] Kok. I-3633, kohta 18.

<sup>82</sup> Ks. esim. *Pupino*-ratkaisun tulkinnat 1 artiklasta, 34 ja 35 artiklasta. Ks. myös *Giegerich* 2007, s. 367.

<sup>83</sup> Asia C-467/04, rikosoikeudenkäynti vastaan *Giuseppe Francesco Gasparini* ym [2006] Kok. I-9199, myös asia C-150/05, *Jean Leon Van Straaten v Staat der Nederlanden ja Republiek Italië* [2006] Kok. I-9327.

<sup>84</sup> Ks. *Prinssen* 2007, s. 316–317.

<sup>85</sup> *Salminen* 2007.



*Pätevyyskysymykset EU-sopimuksen 35 artiklan ennakkoratkaisumenettelyssä.* Oman lisänsä tähän tarkasteluun tuovat kysymykset, jotka liittyvät EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä artikuloituihin periaatteisiin sen yksinoikeudesta tarkastella EY:n johdetun oikeuden pätevyyttä. Uutta oikeuskäytäntöä voidaan tulkita niin, että EY-tuomioistuimen keskeinen rooli johdetun oikeuden säädösten pätevyyden tarkastelussa ulottuu myös kolmanteen pilariin. Kysymys siitä, millaisessa laajuudessa *Foto-Frost*-periaatteita nykyisellään olisi sovellettava yhteisöpilarinkaan alalla, näyttää olevan koko ajan ajankohtainen, kuten suhteellisen tuoreen *Gaston Schul*-asian ratkaisuasettelmissä hyvin tulee ilmi,<sup>86</sup> minkä vuoksi tällainen tulkinta unionin kolmanteen pilariin ulotettuna siinä olevista unionituomioistuimen toimivallan heikennyksistä huolimatta on keskeinen. Tällainen tulkinta ei unionioikeuden näkökulmasta ole mitenkään yllättävää siitä huolimatta, että eräiden jäsenvaltioiden valtiosääntöisistä näkökulmista tarkasteluna kysymys onkin kiistanalainen.<sup>87</sup> EU-oikeudesta tarkasteltuna *Foto-Frost*-periaatteet ovat pohja, johon EY-tuomioistuin perustaa niin oman asemansa eräänlaisena viimekätisenä tuomioistuimena EY-säädösten laillisuuskysemissä kuin myös yhteisöoikeuden yhtenäisen ja tehokkaan soveltamisen koko unionissa. Pätevyyskysymyksissä yhtenäisyyttä koskeva vaatimus on erityisen korostunut. Eriävät käsitykset pätevydestä olisivat omiaan vaarantamaan yhtenäisyyden ja myös oikeusvarmuuden.<sup>88</sup> Vaikka oikeudellisuuden aste ei unionin kolmannessa eikä varsinkaan toisessa pilarissa ole unionin yhteisöpilarin luokkaa, unionisäädösten yhtäläinen soveltamisen vaatimus on näillä aloilla vähintään yhtä keskeistä kuin yhteisöpilarin alalla.<sup>89</sup>

## 4.2 Suorien kanteiden järjestelmän ja muut oikeussuojajärjestelmän rajoitteet yksityisen kannalta

Oikeussuojamenettelyistä EY:n perustamissopimuksen 230 artiklan mukainen kumoamiskannemahdollisuus EY:n perustamissopimuksen alaisessa oikeussuojajärjestelmässä yhdessä sen kanssa, että myös ennakkoratkaisumenettelyssä voi aktualisoitua kysymys sekundaarilainsäädännön pätevydestä, ilmentää unionin lainalaisuusperiaatetta. EY:n perustamissopimuksen 230

<sup>86</sup> Asia C-461/03, *Gaston Schul Douane-expediteur BV v Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit* [2005] Kok. I-10513, erit. kohdat 22–24.

<sup>87</sup> Ks. aikaisemmin periaatteen soveltuvuudesta kolmanteen pilariin, esim. *Ward* 2000, s. 222–223, lisäksi *Claes* 2006, s. 590–591.

<sup>88</sup> Asia 314/85, *Foto-Frost v Hauptzollamt Lübeck-Ost* [1987] ECR 4199, kohta 15.

<sup>89</sup> *Nettesheim* 2007, s. 597.

artiklan perusteella jäsenvaltio, neuvosto, komissio ja Euroopan parlamentti voivat pyytää EY-tuomioistuinta kumoamaan sopimuksessa määrätyillä perusteilla lainsäädäntötoimen kokonaan tai osittain. EY:n perustamis-sopimuksen alaisessa oikeussuojajärjestelmässä myös yksityinen voi olla kantajana, jos kanne kohdistuu hänelle osoitettuun päätökseen tai sellaiseen oikeudelliseen päätökseen, joka koskee häntä suoraan ja erikseen.

Kumoamiskannemahdollisuus on olemassa myös kolmannen pilarin alalla EU-sopimuksen 35.6 artiklan perusteella. Kannetyyppi on kuitenkin siinä perussopimusmääräyksen perusteella merkittävästi kapeampi kuin EY:n perustamissopimuksen alalla.

EU-sopimuksen 35.6 artiklan perusteella mahdollisuus kumoamiskanteen nostamiseen vaikuttaisi olevan yksinomaan jäsenvaltioilla ja komissiolla.<sup>90</sup> Kanneoikeutettuihin eivät sen sijaan kuulu yksityiset tahot eivätkä myöskään neuvosto tai Euroopan parlamentti.<sup>91</sup> Lisäksi sopimusmääräyksen sanamuodon mukaan kanteen kohteena voisivat olla yksinomaan puitepäätökset ja päätökset. *Gestoras Pro Amnistía*- ja *Segi*-asioissa annettujen ratkaisujen perusteella on kuitenkin käynyt selväksi, että EY-tuomioistuimen toimivalta – samoin kuin ennakkoratkaisumenettelyssä – tältäkin osin sen oman tulkinnan mukaan ulottuu niihin yhteisiin kantoihin, jotka nimestään huolimatta sisältönsä puolesta ovat tarkoitettuja tuottamaan oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin.<sup>92</sup> Toisaalta ratkaisusta on pääteltävissä, että kanneoikeutettujen piiri ei ainakaan yksityisten osalta ole tuomioistuimen tulkinnalla laajennettavissa. Muutoin kannetyyppi on samanlainen kuin EY:n perustamissopimuksen 230 artiklan tarkoittama kumoamiskanne: sekä kanneperusteet että määräaika kanteen nostamiselle ovat identtisiä EY:n perustamissopimuksen kanssa.

Kirjallisuudessa on katsottu, että yksityisten poissulkeminen voisi johtua siitä, ettei sopimusmääräyksistä päätettäessä hahmotettu, millaiseksi alan oikeudelliset instrumentit voisivat kehittyä.<sup>93</sup> Sinänsä on mahdollista, että vaikka kolmannen pilarin alalle olisikin omaksuttu samantyyppinen kumoamiskanneoikeus yksityisille kuin EY:n perustamissopimuksen 230.4 artiklan perusteella, tuomioistuimen sen alalla omaksunan suppean tulkinnan vuoksi tosiasiasakin vain harvoin kolmannen pilarin oikeudelliset

<sup>90</sup> Ks. lisäksi *Ward* 2000, s. 218–220.

<sup>91</sup> Siten Euroopan parlamentilla ei näyttäisi olevan kumoamiskannekeinoa oman EU-sopimuksen 39.1 artiklaan perustuvan kuulemisensa varmistamiseksi. Huomaa kuitenkin asia 70/88 *Euroopan parlamentti v neuvosto* [1988] Kok. I-2041 ja ks. myös *Giegerich* 2007, s. 378–379, ja lisäksi *Ward* 2000, s. 219 sekä *Albors-Llorens* 1998, s. 1282. Ei voidakaan pitää täysin poissuljettuna, etteikö tämä mahdollisuus olisi avattavissa oikeuskäytännössä.

<sup>92</sup> Asia C-354/04 P, *Gestoras Pro Amnistía ym. v neuvosto*, 55 kohta.

<sup>93</sup> Ks. esim. *Rafaraci – Belfiore* 2007, s. 19–21.

instrumentit olisivat täyttäneet ”suoraan ja erikseen” -kriteeristön, vaikka niillä olisikin ollut kantajaan nähden tosiasiallisia hänen intressiensä vastaisia vaikutuksia.<sup>94</sup>

Paitsi, että yksityisiltä puuttuu mahdollisuus EU-sopimuksen 35.6 artiklan tarkoittaman kumoamiskanteen nostamiseen, suorien kanteiden järjestelmässä kolmannen pilarin alalla olevat muut rajoitteet edelleen heikentävät yksityisten asemaa. Tätäkään kautta ei siis tarjoutu vaihtoehtoisia reittejä oikeussuojatarpeiden täyttämiseen.

EU-sopimuksen 35 artikla ei sisällä esimerkiksi EY:n perustamissopimuksen 288.2 artiklan kaltaista määräystä. Yhteisön sopimuksen ulkopuolista vastuuta koskevan määräyksen mukaan yhteisö korvaa sen toimielinten ja virkamiestensä yksityisille aiheuttamat vahingot. Tältä osin *Gestoras Pro Amnistía*- ja *Segi*-asioissa annetut ratkaisut myös nimenomaisesti osoittavat, että tuomioistuin itse katsoo, ettei sellaisten kanteiden tutkimustoimivaltaa voida EY-tuomioistuimen omalla tulkinnalla julkiseen vallankäyttöön kytkeytyvän vastuun yhtenä toteuttamiskeinoa saada EU-oikeusjärjestyksessä aikaan. EU-sopimuksen 35 artiklan katsotaan tyhjentävästi luettelevan kolmannen pilarin oikeussuojakeinot.<sup>95</sup> EU-sopimuksen 35 artikla ei osoita EY-tuomioistuimelle toimivaltaa vahingonkorvauskanteiden ratkaisemiseen, eikä sitä siis sen oman käsityksen mukaan voi tulkita sopimusjärjestelystä muutoinkaan. Kuten tuomioistuin on todennut, myöskään EU-sopimuksen 41.1 artiklan luettelemiin EY:n perustamissopimuksen määräyksiin, joita sovelletaan myös EU:n kolmanteen pilariin, EY:n perustamissopimuksen 288.2 ja 235 artikla eivät kuulu.<sup>96</sup> EY-tuomioistuin on tältä osin vielä nimenomaisesti katsonut, että EY-tuomioistuimessa toteutettavan sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun osalta järjestelmän muuttaminen ja vastuujärjestelmän introdusointi unionin kolmannen pilarin alalle unionituomioistuimen toimivaltaan kuuluvana on nimenomaisesti sellainen jäsenvaltioiden perussopimustasolla tehtävä ratkaisu, jota ei voisi lanseerata unionioikeuteen yksinomaan sen omaan tulkintaan perustuen.<sup>97</sup>

Aivan samoin kuin kumoamiskanteiden osalta myös näiden vahingonkorvauskanteiden tutkimistoimivallasta voidaan todeta, että EY:n perustamissopimuksen kanssa samanlaisen järjestelmän luominen EU:n kolmannen pilarin alalle – tulkinnalla tai perussopimuksia muuttamalla – ei tältäkään

<sup>94</sup> Ks. yleisesti Koch 2005, joka sisältää paitsi kuvauksen tämänhetkisestä oikeustilasta, tarkastelun myös perustuslaillisen sopimuksen osalta.

<sup>95</sup> Ks. lisäksi Peers 2007, s. 892–894.

<sup>96</sup> Asia C-354/04 P, *Gestoras Pro Amnistía ym. v neuvosto*, 44–45 kohta, viitattausin myös asiassa C-160/03, *Espanja v Eurojust* [2005] Kok. I-2077 annettuun ratkaisuun.

<sup>97</sup> Asia C-354/04 P, *Gestoras Pro Amnistía ym. v neuvosto*, 50 kohta.

osin välttämättä tosiasiaassa olisi muuttanut yksityisten asemaa.<sup>98</sup> Käytännössä soveltamiskriteeristö on muodostunut tuomioistuimessa verraten altaaksi, ja kanteet eivät yleensä ole menestyneet. Tästä ei kuitenkaan ole käsitykseni mukaan tehtävissä sellaista johtopäätöstä, etteikö oikeudelliseen järjestelmään pitäisi sisältyä EY-tuomioistuimen toimivalta myös tällaisten kanteiden ja legitiimien vahingonkorvausvaatimusten tutkimiseen myös kolmannen pilarin alalla.

Vaikkei jäsenyysvelvoitteiden noudattamista koskevaa EY:n perustamissopimuksen 226–228 artiklassa määrättyä kannetyyppeä luonteensa vuoksi voikaan pitää yksityisen oikeussuojakeinona, kolmannen pilarin oikeussuojajärjestelyjä kokonaisuutena tarkasteltaessa ei voi jättää ottamatta huomioon sitäkään, ettei EU-sopimuksen 35 artiklan järjestelmään kuulu myöskään mahdollisuutta unionijäsenvaltion sopimusrikkomuksen tarkasteluun yhteisötuomioistuimessa. EY:n perustamissopimuksen järjestelmässä menettely kuuluu niihin EY-tuomioistuimessa loppunsa saaviin prosesseihin, jotka ovat omiaan erottamaan EY-oikeusjärjestyksen tavanomaisesta kansainvälisestä oikeudesta.

Kirjallisuudessa yhtenä käytännön esimerkkinä kolmanteen pilariin liittyvän tuomioistuimen toimivallan heikkouden seurausvaikutuksista tältä osin tavataan esittää eurooppalaisen pidätyismääräyksen kansallisen implementoinnin kirjavuus ja ongelmat.<sup>99</sup> Siinä Saksan liitotasavallan implementointiongelmat johtivat vieläpä siihen, että osassa jäsenvaltioita jätettiin kansalliset implementointitoimet soveltamatta suhteessa Saksaan, koska vastavuoroisuus jäi toteutumatta. Nytemmin tilanne on tältä osin purkautunut uuden saksalaisen implementointilain myötä.

EY:n perustamissopimuksen 226 ja 228 artiklan menettelyissä on usein taustalla kantelija, joka saattaa komission tietoon huomionsa EY-oikeuden täytäntöönpanosta tai toimeenpanosta jäsenvaltiossa. Useimmiten kysymys on implementoimattomasta tai puutteellisesti implementoidusta direktiivistä. EY:n oikeusjärjestyksessä tähän liittyy lisäksi välitöntä oikeusvaikutusta koskeva doktriini. Kun tätä asetelmaa verrataan kolmannen pilarin vastaavaan, havaitaan, että kolmannessa pilarissa sinänsä annetaan 34 artiklan perusteella direktiiviä vastaavia puitepäätöksiä, mutta niiden välitön oikeusvaikutus on sopimusmääräyksellä poissuljettu eikä myöskään jäsenyysvelvoitteiden noudattamisen valvonnassa ole käytössä samanlaista mekanismia kuin EY:n alalla. Ennakkoratkaisumenettelyssä ei kuitenkaan

<sup>98</sup> Vanhat tapaukset asia 5/71, *Schöppenstedt*, kohta 11 ja asiat 83, 94/76 ja 4, 15, 40/77 *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co v neuvosto ja komissio* [1978], sittemmin useat asiat.

<sup>99</sup> Ks. *Lenaerts* 2007, s. 1639–1640 viitteineen.

ole esteitä tuoda esiin tilanteita, joissa kansallinen implementointitoimi puuttuu tai on puutteellinen tai tulkinnanvarainen.<sup>100</sup> Esimerkiksi mainitussa *Pupino*-asiassa on ollut kysymys tällaisesta tilanteesta.

## 5 KANSALLISTEN TUOMIOISTUINTEN OSUUS?

Edellä on tarkasteltu nimenomaan EY-tuomioistuimen roolia unionin kolmannen pilarin oikeussuojajärjestelmässä. Kokonaisvaltainen tarkastelu edellyttäisi vielä laajempaa katsantoa, nimittäin kansallisten tuomioistuinten roolin huomioon ottamista. Yksilön kannalta on selvää, että unionin oikeusturvamekanismit rakentuvat yhtäältä unionin oikeudessa määrättyjen oikeussuojamekanismien ja toisaalta – johtuen unionioikeuden hajautetusta toteuttamisesta – jäsenvaltioiden kansallisen oikeuden mukaisten oikeussuojamekanismien varaan. Unionin oikeussuojajärjestelmässä kansalliset tuomioistuimet ovat tärkeässä asemassa. Niillä on keskeinen asema perusoikeuksien turvaamisessa, oikeussuoja mukaan lukien. Niin ikään EU-sopimuksen 6 artiklan tarkoittaman oikeusvaltioperiaatteen ylläpitäminen EU-oikeusjärjestyksessä toteutuu unionissa järjestelmässä, johon kuuluvat sekä unionin omat tuomioistuimet että jäsenvaltioiden tuomioistuimet.

Vaikka EY-tuomioistuimen uusista ratkaisuksista yhtäältä tulee korostusti esiin yhteisöjen tuomioistuimen asema unionioikeuden tulkitsijana ja laillisuuden tarkastelijana, niissä toisaalta painottuvat jäsenvaltioiden tuomioistuinten ja tuomioistuinmenettelyjen merkitys EU-oikeudellisen kansallista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden näkökulmasta. Sellaisena ne alleviivaavat myös kansallisten tuomioistuinten merkitystä eräänlaisina unionituomioistuimina. Jäsenvaltion ja niiden tuomioistuinten on lojaliteettiperiaatteeseen perustuen huolehdittava siitä, että yksityisillä on kattavat ja tehokkaat oikeussuojakeinot myös kolmannen pilarin alalla.<sup>101</sup>

Silti tuoreista ratkaisuksista ei ole helppo tehdä johtopäätöksiä niiden asioiden osalta, joita koskevat prosessit käydään tuomioistuimissa, joilta jäsenvaltion järjestelmään liittymättömyyden vuoksi kerta kaikkiaan on poissa mahdollisuus kommunikaatioon yhteisöjen tuomioistuimen kanssa. Voidaan tietysti arvella, että näiden jäsenvaltioiden tuomioistuimissa olisi niiden omista oikeusjärjestyksistä johtuvaa ja unionijäsenyyteen muutoin

<sup>100</sup> Ks. myös *Rafaraci – Belfiore* 2007, s. 8–10.

<sup>101</sup> *Asia C-354/04 P, Gestoras Pro Amnistía v neuvosto*, kohta 56: vrt. C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores v neuvosto* [2002] Kok. I-6677, omaksuttuun malliin. Ks. myös *Nettesheim* 2007, s. 597–598.

perustuvaa aihetta seurata yhteisöjen tuomioistuimen käsitystä kolmannen pilarin alalla annetun oikeudellisen instrumentin asianmukaisesta tulkinnasta puhumattakaan sen pätevyydestä.<sup>102</sup> Edellä olen puoltanut vieläkin vahvempaa, EU-oikeuteen perustuvaa velvollisuutta muun muassa oikeusvarmuuteen perustuen. Jos ei muuten, niin näissä jäsenvaltioissa olevilla yksityisillä tahoilla puolestaan on ainakin jonkinlaisia mahdollisuuksia turvautua muiden jäsenvaltioiden tuomioistuimiin asiansa forumin valinnassa, mikä edelleen korostaa kansallisten tuomioistuinten roolia kansallisten prosessisäännösten tulkinnassa unionioikeuden toteutumiseen suotuisassa valossa.<sup>103</sup> Myöskään EY-tuomioistuimen taholta tuskin on ainakaan niissä tilanteissa, jotka koskevat unionin johdetun oikeuden pätevyyttä, aiheellista odottaa takertumista siihen, että forumin valinnassa ja sitä koskevien sääntöjen tulkinnassa kansallisesti on toimittu niin, että myös ennakkoratkaisumenettelyyn on mahdollisuudet.

Menettelyllisten seikkojen ohella kansallisilla tuomioistuimilla on erityinen merkitys siltä kannalta, miten unionioikeuden rakenteelliset periaatteet otetaan huomioon jäsenvaltioiden oikeudessa. Näihin kuuluu myös *Francovich*-doktriinin mukainen yksityisen oikeus vahingonkorvaukseen jäsenvaltiolta jäsenvaltion rikottua yhteisöoikeutta. Paitsi, että se voidaan EU-oikeuden yleisten oppien kannalta jäsentää osana niitä vaikutustapoja, joita EY-oikeudella on jäsenvaltioiden oikeudessa, sitä voidaan pitää myös yksityisen oikeussuojakeinona. Yksilön aseman kannalta rikkonaisuudessa kolmannen pilarin oikeussuojajärjestelmässä tällaisellakin oikeussuojakeinolla, myös EU-oikeuden edellyttämänä, olisi tilausta. Kun otetaan huomioon perusteet, joita tämän oikeussuojakeinon puolesta on EY:n alalla voitu esittää, ja se, että EY-tuomioistuin on näyttänyt olevan huomattavan aktiivinen edellyttämään kansallisilta tuomioistuimilta niiden tuomiovallassa olevien vaikutustapojen tulkitsemista unionioikeuden tehokkaan toteutumisen edistämiseksi, valtion vahingonkorvausvastuun toteaminen myös EU:n kolmannen pilarin alalla ei vaikuttaisi edes erityisen yllättävältä.<sup>104</sup> Niin ikään voidaan katsoa, että tämän vastuun toteaminen osaltaan ja eritoten Euroopan ihmisoikeussopimuksen puolelta tulevan kritiikin kannalta peräti merkityksekkäällä tavalla voisi paikata kolmannen pilarin oikeussuojajärjestelmän puutteita, vaikka valtion vahingonkorvausvastuullakaan epäkohtia ei voida täysin poistaa.

<sup>102</sup> *Denza* 2002, s. 316–317 ja myös *Ward* 2007, s. 22.

<sup>103</sup> *Peers* 2007, s. 899–901. Ks. lisäksi (mahdollisista muista) keinoista *Ward* 2000, s. 225.

<sup>104</sup> Ks. tällaisesta yleisestä havainnosta erit. *Jacobs* 2004, s. 313–314, jossa verrataan toisiinsa halukkuutta tulkita uudelleen EY:n perustamissopimuksen 230.4 artiklaa yksityisten hyväksi ja EY-tuomioistuimen vaatimuksia kansallisille prosesseille.

Valtion vahingonkorvausvastuun ulottuminen myös EU-oikeudellisiin kolmannen pilarin instrumentteihin on kuitenkin avoin kysymys.<sup>105</sup> Tärkeänä se näyttäytyy tapauksissa, joissa yksilöt mahdollisesti kärsivät vahinkoa siitä, että puitepääöstä tai päätöstä ei ole asianmukaisesti implementoitu. Erityinen merkitys ja tarve tällaiselle täydentävälle vaikutustavalle tässä suhteessa syntyy siitä, että puitepääösten ja päätösten välitön oikeusvaikutus on suljettu 34 artiklan määräyksillä pois eikä kaikkia oikeudellisten instrumenttien tarkoittamia vaikutuksia saada aikaan unionioikeudelle suojelemaan tulkinnan avulla *Pupino*-ratkaisun edellyttämällä tavalla.<sup>106</sup> Kuten toisaalla on esitetty,<sup>107</sup> *Pupino*-ratkaisun perustelujen valossa voidaan yhtä lailla argumentoida, että merkittävä osa *Francovich*-ratkaisun taustalettamuksista täyttyy myös kolmannessa pilarissa.<sup>108</sup> Valtion vahingonkorvausvastuu yksityiselle unionioikeuden rikkomisesta tälle aiheutuneesta vahingosta voidaan niin ikään perustella samantyyppisillä argumenteilla kuin *Pupino*-ratkaisussa kysymyksessä ollut kolmannen pilarin oikeudellisen instrumentin tulkintavaikutusta.<sup>109</sup> Samaan aikaan on kuitenkin huomattava, että EY-oikeusjärjestyksessä yhtenä perusteena jäsenvaltion vahingonkorvausvastuulle on ollut yhteisön vastaava vastuu yksityisille,<sup>110</sup> jota EU-sopimuksen 35 artikla ei tunnista osana kolmannen pilarin alalle EY-tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvia kannetyyppejä. Tätä voitaneen pitää kaikkein keskeisimpänä argumenttina valtion vahingonkorvausvastuuta vastaan.<sup>111</sup> Lisäksi puuttuu myös jäsenvaltion laiminlyöntikanne, jossa ilmi tullut on käytännössä voinut olla yhtenä keskeisenä perusteena jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun toteutumiseksi.

Selvää kuitenkin on, että ainakaan välittömän oikeusvaikutuksen puute eivätkä myöskään kansallisten tuomioistuinten rajatut mahdollisuudet ennakkoratkaisupyyntöjen esittämiseen ole esteenä tässä tarkoitettun va-

<sup>105</sup> Ks. myös *Ward* 2000, s. 223.

<sup>106</sup> Ks. lisäksi *Fletcher* 2005, s. 876–877, samoin *Spaventa* 2007, s. 5–6 ja *Prinssen* 2007, s. 326–327. Vielä vahvemmin vahingonkorvausvastuun puolesta *Rafaraci – Belfiore* 2007, s. 16–18.

<sup>107</sup> Ks. *Salminen* 2007, s. 882–883.

<sup>108</sup> Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, *Andrea Francovich ja Danila Bonifaci ym. v Italia* [1991] ECR I-5357, kohdassa 36 (lojaliteettiperiaatteen olemassaolo, jäsenvaltioiden tuomioistuinten tehtävänä EY-oikeuden tehokkaan toteutumisen takaaminen ja EY-oikeuden tehokkuuden heikentyminen, jos yksityisellä ei olisi mahdollisuutta hyvitykseen vahingoista, joita on aiheutunut siitä, että jäsenvaltio ei ole noudattanut EY-oikeutta). Ks. lisäksi asiassa C-105/03, *Maria Pupino* [2005] Kok. I-5285, kohta 42.

<sup>109</sup> *Spaventa* 2007, s. 19–21.

<sup>110</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland jne.* [1996] Kok. I-1029, kohdat 41–42.

<sup>111</sup> Ks. myös *Lenaerts – Courthaut* 2006, s. 314.

hingonkorvausvastuun toteamiselle. *Pupino*-ratkaisun perusteella jäsenvaltioiden tuomioistuinten tulee ottaa huomioon kolmannen pilarin oikeudelliset instrumentit, eikä kolmannen pilarin oikeudellisten instrumenttien velvoittavuuden tai oikeusvaikutusten pitäisi olla kiinni ennakkoratkaisun tekemisen mahdollisuudesta edes siltä osin kuin on kysymys jäsenvaltion vastuusta, joka perustuisi jäsenvaltion tuomioistuimen ratkaisutoiminnan johdosta syntyneeseen unionioikeuden rikkomiseen ja siitä syntyneeseen vahinkoon yksityiselle.<sup>112</sup>

## 6 TÄYDENTÄVÄ EKSKURSSI: ERI PILARIEN YHTEYKSIÄ OIKEUSSUOJAKYSYMYKSISSÄ

Siinä missä edellä on käsitelty kolmannen pilarin oikeussuojajärjestelmää erityisesti EY:n oikeussuojajärjestelmään verraten, on hyvä huomata, että EY:n oikeudella on omalta puoleltaan useissa asioissa vaikutusta esimerkiksi kansalliseen rikosoikeuteen, eikä tällöin kysymyksessä ole EU-sopimuksen VI luvussa tarkoitettu asia eikä niin muodoin myöskään sen oikeussuojajärjestelmä tule sovellettavaksi. Samoin esimerkiksi kysymys siitä, onko *EY:n alalla* annetulle oikeudelliselle instrumentille ollut asianmukainen toimivalta vai olisiko tullut nojautua kolmannen pilarin toimivaltaan, on EY:n perustamissopimuksessa määrättyissä oikeudellisissa menettelyissä käsiteltävä asia.<sup>113</sup> Lisäksi voi olla tilanteita, joihin on sovellettava sekä EY:n perustamissopimuksen että EU-sopimuksen määräyksiä.

Edellä EU-sopimuksen tarkoittamasta kumoamiskannemenettelystä todettuun nähden yksityisten kanneoikeuden kannalta vaikuttaa erityisen relevantilta se, käsitelläänkö kumoamiskanne, joka nojautuu väitteeseen siitä, että kolmannen pilarin alalla omaksuttu oikeudellinen instrumentti olisi tullut antaa EY:n toimivaltaan nojautuen, EU-sopimuksen vai EY:n perustamissopimuksen tarkoittamassa oikeussuojajärjestelmässä. EU-sopimuksen mukaan yksityisillä ei nimittäin näyttäisi olevan kanneoikeutta, mutta EY:n perustamissopimuksen 230.4 artiklan mukaan tietyissä tilanteissa olisi. EU-sopimuksen 47 artiklan perusteella EU-sopimuksen määräykset eivät pääsäännön mukaan vaikuta EY:n perustana oleviin sopimuksiin. Lisäksi EU-sopimuksen 46(f) artiklasta seuraa, että 47 artiklan tarkastelemaan sovelletaan EY:n perustamissopimuksen yhteisöjen tuomioistuimelle

<sup>112</sup> Ks. myös *Peers* 2007, s. 902.

<sup>113</sup> Ks. erit. asia C-176/03, *komissio v neuvosto* ja siitä esim. *Nuotio* 2007, s. 408–409 lähteineen.



osoittamaa toimivaltaa. Tämän vuoksi mainittu kysymys on käsiteltävä EY:n oikeussuojajamenettelyjen mukaisesti. Tällöin yksityisillä on perustamissopimuksessa määrätyn edellytyksin kanneoikeus kumoamiskanneasioissa ja lisäksi muun muassa vahingonkorvausasioissa yhteisöä vastaan. Tällaisessa asiassa myöskään EU-sopimuksen 35 artiklan tarkoittamat ennakkoratkaisumenettelyn rajoitteet eivät näin ollen tulisi kysymykseen.<sup>114</sup>

Eräät yhteisöjen tuomioistuimessa viimeaikoina vireillä olleet kolmannen pilarin oikeussuojaan liittyvät asiat ovat osoituksena myös unionioikeudellisen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan oikeuden ja poliisi- ja rikosasioissa tehtävää yhteistyötä koskevan oikeuden läheisestä suhteesta. Turvallisuutta alleviivaavassa päätöksenteossa tämä linkitys kasvaa.

Esimerkiksi mainitut *Gestoras Pro Amnistía*- ja *Segi*-asioissa annetut ratkaisut osuvat nämä kaksi pilaria linkittävään yhteisen kantaan, joka on hyväksytty yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan 15 artiklan ja poliisi- ja rikosasiayhteistyötä koskevan 34 artiklan nojalla.<sup>115</sup> Tapaukset toki liittyvät yhteisen kannan 4 artiklaan, joka on annettu EU-sopimuksen 34 artiklan perusteella, ja koskee siten vain kolmatta pilaria. Käsillä olleen yhteisen kannan laajemmat yhteydet tarjoavat kuitenkin aiheen myös toisen pilarin vastaavan oikeudellisen viitekehysten tarkasteluun.

Toisen pilarin oikeudellinen viitekehys on, jos mahdollista, astetta kolmannen pilarin viitekehystä epäselvempi oikeussuojan ja myös esimerkiksi oikeusvaikutuksien perusteiden osalta. Nykyisenkin oikeustilan taustalla on aikanaan Maastrichtin EU-sopimukseen sisältynyt L artikla, jonka perusteella tuomioistuimella ei ole toimivaltaa toisen pilarin alalla.

Viimeaikainen oikeuskehitys kuitenkin osoittaa, kuinka problemaattisia nykyiset unionin perussopimusten perusteella puutteelliset oikeussuojajamekanismit ovat paitsi kolmannen pilarin alalla myös toisen pilarin oikeuskysymyksissä.<sup>116</sup> Näin voidaan todeta siitä huolimatta, että esimerkiksi EU-sopimuksen 46 artiklan perusteella EY-tuomioistuimella ei näyttäisi

<sup>114</sup> Ks. samoin *Peers* 2007, s. 903. Lisäksi *Peers* (2007, s. 903–907) erittelee sellaisia muita asiaryhmiä, joissa asiat käsitellään EY:n perustamissopimuksen tarkoittamassa järjestyksessä, vaikka materiaalisesti kysymys olisi myös kolmannen pilarin alaan liittyvästä seikasta. Tällöin käsittely perustuu 41 artiklaan. Näiden ohella ainakin eräät instituutioiden organisointia koskevat asiat voisivat Peersin mukaan EY:n alaisessa järjestelmässä käsiteltäviksi. Ks. lisäksi jo varhainen asia 170/96, *komissio v neuvosto* (Airport Transit Visa) [1998] Kok. I-2763, samoin *Curtin – Dekker* 1999, s. 122–126.

<sup>115</sup> Ks. tämän mahdollisista vaikutuksista lisäksi esim. *Prechal* 2007, s. 61, ja myös *Curtin – Dekker* 2002, s. 59–78 ja esim. *Wessel* 2005, s. 239–242. Ks. myös esim. *Spaventa* 2007, s. 22–23.

<sup>116</sup> *Nettesheim* 2007, s. 597.

olevan toimivaltaa alan kysymyksissä. Toisaalta myös toisen pilarin osalta voidaan viitata lojaliteettiin jäsenvaltioiden ja unionin kesken.<sup>117</sup>

Sinänsä toisen pilarin päätökset lienevät vain harvoin sellaisia, että niiden tarkoituksena olisi saada suoranaisia vaikutuksia jäsenvaltioissa yksityisiä koskevissa tuomioistuin- ja viranomaismenettelyissä. Lisäksi EU-sopimuksen oikeussuojamekanismin tarkastelun perusteella vaikuttaa niin ikään selvältä, että toisen pilarin päätöksillä ei alun perin ole tarkoitettukaan olevan välittömiä vaikutuksia kolmansiin. Kuten alan päätökset – yhteiset kannat ja toimet sekä päätökset yhteisistä strategioista – jo sinänsä osoittavat, yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ei lähtökohtaisesti EU-sopimuksen V osaston toimivaltuuksien perusteella toteuteta järeillä oikeudellisilla päätöksillä, ja niiden pääosin policy-tyyppisissä asiakirjoissa lienee harvemmin oikeudellisesti riittävän täsmällistä ainesta.<sup>118</sup> Yksityisiinkin ulottuvia (välillisiä) vaikutuksia päätöksillä voi kuitenkin olla. Ei myöskään ole poissuljettua, etteikö esimerkiksi kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa voisi aktualisoitua kysymys, jonka ratkaiseminen edellyttäisi yhteisen ulko- tai turvallisuuspolitiikan alalla annetun päätöksen tulkintaa.

EU-sopimuksen 46 artiklasta huolimatta EY-tuomioistuimen toimivallan poisrajautuminen ei kuitenkaan ole niin yksiselitteistä kuin ensin saattaa vaikuttaa. Se puolestaan johtuu ennen kaikkea perussopimusten kokonaisuudesta ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan avautumisesta nykyisessä muodossaan yhtäältä poliisi- ja rikosasioissa tapahtuvaan yhteistyöhön ja toisaalta yhteisöpilariin. Samoin on kiinnitettävä huomiota muun muassa siihen, että edellä jo viitattu EU-sopimuksen 46 artikla ei rajoita EY-tuomioistuimen toimivaltuuksia esimerkiksi yhteisöpilarin puitteissa.<sup>119</sup> EU-sopimuksen 47 artiklan perusteella tuomioistuimella on asema, jossa se voi tarkastella erityisesti sitä, mille alalle unionissa tehty päätös itse asiassa luonteensa ja sisältönsä perusteella kuuluu. Samalla kysymys on asemasta, jossa se ottaa kantaa niihin oikeussuojakeinoihin ja vaikutustapoihin, joita päätöksiin on liitettävissä.<sup>120</sup> Kysymys EY-tuomioistuimen toimivaltuuksista liittyy kysymykseen unionioikeudellisten vaikutusten tehokkaasta toteuttamismekanismista. Se on samalla tapaa tullut esiin myös kolmannen pilarin instrumenttien oikeusvaikutusten tarkastelussa, ja myös toisessa pilarissa voitaneen niin ikään viitata jäsenvaltioiden – mukaan lukien sen

<sup>117</sup> Wessel 2005, s. 242. Vrt. Claes 2006, s. 591–594.

<sup>118</sup> Spaventa 2007, s. 22–23.

<sup>119</sup> Ks. esim. Garbagnati Ketvel 2006, s. 77–94.

<sup>120</sup> Wessel 2005, s. 235–237.

tuomioistuimet ja viranomaiset – unionilojaaliin toimintaan myös siltä osin kuin on kysymys pääsystä tuomioistuimeen.

Toisen pilarin instrumenttien ja myös niiden mahdollisen oikeudellistumisen (oikeudellistamisen) osalta on aiheellista alleviivata niitä yhteyksiä, joita toisen pilarin ja kolmannen pilarin ja toisen pilarin ja yhteisöpilarin kesken on. EU-sopimuksen 38 artiklan mukaisesti 24 artiklan nojalla voidaan tehdä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevaa kompetenssia käyttäen kansainvälisiä sopimuksia asioista, jotka koskevat myös kolmannen pilarin asioita. Lisäksi EY-perustamissopimuksen 60 ja 301 artiklat linkittävät yhteisöpilarin ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon: yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevassa yhteisessä kannassa tai toiminnassa voidaan päättää muun muassa yhteisön toimesta, jonka tarkoituksena on kokonaan tai osittain keskeyttää taloudelliset suhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa. Jo nämä yhteydet sinänsä ovat puoltamassa samanlaisten konstitutionaalisten periaatteiden soveltamista myös tällä alalla. Lisäksi yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat päätökset saattavat edellyttää niin yhteisöpilarin kuin kolmannen pilarin toimivallan käyttöä rinnakkain. Ne tai ainakin päätöksiä implementoivat päätökset saattavat olla hybridejä, joiden antamisessa tukeudutaan erilaisiin toimivaltaperusteisiin.<sup>121</sup>

## 7 KOLMANNEN PILARIN OIKEUSSUOJA SEKÄ PERUSTUSLAILLINEN SOPIMUS JA LISSABONIN SOPIMUS

Kolmannen pilarin jatkokehityksen kannalta on keskeistä havaita, että jo perustuslaillisen sopimuksen valmistelussa ja sopimuksen lopulta saamassa muodossa oli selvä pyrkimys kolmannen pilarin yhteisöllisten piirteiden lisäämiseen edelleen. Sama tendenssi on käsillä myös Lissabonin uudistussopimuksessa.

Perustuslaillinen sopimus tähtäsi selvästi pilarijaon rippeiden poistamiseen, ja tätä tavoitetta ja saavutuksia sen alalla pidettiin yhtenä keskeisimmistä perustuslaillisen sopimuksen mukanaan tuomista muutoksista.<sup>122</sup> Myös Lissabonin sopimus pyrkii samaan, ja se niin ikään tekee esimerkiksi EY-tuomioistuimen toimivallasta poliisiyhteistyön ja rikosasioissa tapahtu-

<sup>121</sup> Ks. myös tuore ratkaisu yhdistetyissä asioissa C-402/05 P ja C-415/05 P *Yassim Abdullah Kadi ja Al Barakaat International Foundation v Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan yhteisöjen komissio*, 3.9.2008, joka alleviivaa yksityisten tahojen perusoikeus- ja oikeussuojaulottuvuutta.

<sup>122</sup> Esim. *Dougan* 2003.

van yhteistyön alalla pääosin samanlaista kuin aikaisemmassa yhteisöpilarissa.<sup>123</sup> Muutenkaan pilarijaottelu ei sellaisenaan enää ilmene sopimusten rakenteesta, vaikka määräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta sisältyvät jatkossakin uudistettuun EU-sopimukseen ja siten erottuvat muista politiikka-aloista. Kolmannen pilarin poliisiyhteistyön ja rikosasioissa tapahtuvan oikeudellisen yhteistyön Lissabonin sopimus siirtäisi takaisin yhteyteen muun oikeus- ja sisäasioiden sääntelyn kanssa. Poliisi- ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevat määräykset siirretään sopimukseen, joka koskee EU:n toimintaa. Sopimuksen rakenteista tapahtuvaa pilarijaon häivyttämistä olennaisempi kysymys on tietysti, missä määrin tämä todellisuudessa heijastuu myös toimielinten toimivaltuuksiin ja tämän kirjoituksen kannalta erityisesti tuomioistuimen toimivaltaan.<sup>124</sup> Sopimusten perusteella Maastrichtissa yhteisömekanismista erillään pidetty oikeus- ja sisäasioiden kokonaisuus paitsi yhteisöllistetään, siihen Amsterdamissa tehdyt sisäiset erottelut poistettaisiin ja ne tuotaisiin uudelleen toistensa yhteyteen. Myös aikaisemman kolmannen pilarin oikeusturvamekanismien kannalta asetelma muuttuisi, sillä tuomioistuimen toimivalta samanlaisena yleisenä järjestelmänä laajenee koskemaan kaikkea unionissa toteutettavaa oikeus- ja sisäasioiden yhteistyötä.

Kokonaisuutena tarkastellen tuomioistuimen toimivaltaan ja oikeussuojajamenettelyihin tulisi Lissabonin sopimuksen perusteella senkaltaisia muutoksia, että voidaan sanoa, että pilarijako myös materiaalisessa mielessä ensimmäisen ja kolmannen pilarin väliltä ainakin tässä suhteessa poistuisi.<sup>125</sup> Oikeastaan voidaan todeta, että EU-tuomioistuimen toimivallassa ja oikeussuojajamenettelyissä tapahtuvat kolme (1–3) keskeisintä muutosta tavalla tai toisella ovat relevantteja nykyisen kolmannen pilarin alan kannalta tai ainakin ne heijastuvat myös nykyisen kolmannen pilarin asioiden oikeussuojan tehokkuuteen ja tasoon.<sup>126</sup> Näiden muutosten lisäksi EU:n omaan tuomioistuinjärjestelmään vaikuttava ja tässä tarkemmin eriteltävien oikeussuojajärjestelmän muutosten kanssa vähintään yhtä merkittävä muutos olisi unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen, mistä päättämisen Lissabonin sopimus niin ikään mahdollistaisi. Tämä osaltaan olisi omiaan edellyttämään sitä, että kaikki kolmannen pilarin nykyiset oikeussuojajärjestelmän erityispiirteet tuomioistuinkontrollin rajoituksiin poistetaan.

<sup>123</sup> *Ladenburger – Verwilghen* 2007, s. 751–752.

<sup>124</sup> Ks. vastaavasti esim. *Tiilikainen – Heliskoski – Helander* 2005, s. 148.

<sup>125</sup> Ks. myös *Tiilikainen – Heliskoski – Helander* 2005, s. 148 perustuslaillisen sopimuksen osalta.

<sup>126</sup> Ks. lisäksi *Piris* 2006, s. 113–114.

Perustavanlaatuisen muutos (1) liittyy ensinnäkin siihen, että Lissabonin sopimuksen perusteella tuomioistuimen toimivalta merkittävästi laajenee niin, että se kattaa jatkossa koko oikeus- ja sisäasioiden alan. Siten nykyisiin EU-sopimuksen poliisiyhteistyötä ja rikosasioissa tehtävää oikeudellista yhteistyötä koskeviin asioihin tultaisiin soveltamaan pääsääntöisesti samoja, yleisiä EU-tuomioistuimen toimivaltaa ja oikeussuojamenettelyjä koskevia määräyksiä. Esimerkiksi nykyiset ennakkoratkaisumenettelyn erityisyydet poistuisivat kokonaisuudessaan. Säädösten pätevyyttä koskeva toimivalta laajenisi sekä kanteen kohteena olevien säädösten että kanneoikeutettujen osalta. Mitään erillistä komission ja jäsenvaltion välisiä riitoja koskevaa menettelyä ei enää olisi. Jäsenvaltion jäsenyysvelvoitteen rikkomiseen sovellettaisiin yleisiä menettelyjä. Lisäksi yleisen soveltamisalan laajenemisen myötä myös tämänhetkisiin kolmannen pilarin asioihin tulisivat sovellettavaksi nykyiseen EY:n perustamissopimuksen 235 artiklaan ja 288 artiklaan perustuva menettely, vaikka niihin sinänsä ei Lissabonin sopimuksen perusteella ole tulossa merkittäviä materiaalisia muutoksia.<sup>127</sup>

Toiseksi (2) vaikka yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka pysyy edelleen pääsääntöisesti EU-tuomioistuimen ulottumattomissa, tilanne muuttuu sikäli, että sopimukseen EU:n toiminnasta tulee aikaisempiin sopimuksiin sisällymätön määräys, jonka mukaan tuomioistuimella on toimivalta valvoa yksityisen kanteesta kumoamiskannemenettelyssä tällä alalla tehdyn, yksityiselle osoitetun rajoitettavia toimenpiteitä sisältävän päätöksen laillisuutta.<sup>128</sup> Alalla, joka perinteisesti on pidetty tuomioistuimen valvonnan ulottumattomissa, tämä on sinänsä tärkeä avaus, kun ainakaan artiklan sanamuodon perusteella kysymys ei ole vain sellaisesta tuomioistuinvalvonnasta, joka kohdistuu yksityiselle suunnattuihin taloudellisiin sanktioihin, jotka tehdään EY:n oikeuden perusteella yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtyjen päätösten implementoimiseksi, vaan nimenomaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätösten valvonnasta.<sup>129</sup> Ottaen huomioon sen, mitä yllä on todettu rikosoikeudellisen yhteistyön ja poliisiyhteistyön sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan läheisestä yhteydestä nykyisessä turvallisuutta alleviivaavassa politiikassa, kyseinen uudistus on relevantti myös tämän tarkastelun kannalta.

Kolmas (3), myös rikosoikeudellisen yhteistyön ja poliisiyhteistyön kannalta keskeinen muutos liittyy siihen, että yksityisen tahon kanneoikeutta kumoamiskannemenettelyssä selvennetään tavalla, johon sisältyy positiivinen

<sup>127</sup> Ks. samoin myös perustuslakisopimus III-370 ja III-431 artikla.

<sup>128</sup> Lissabonin sopimuksen 2 artikla 223 alakohta, jolla lisätään 240 a artikla, uuden EU:n toimintaa koskevan sopimuksen 275 artikla.

<sup>129</sup> *van Nuffel* 2005, s. 417.

mahdollisuus. Kun nykyisin yksityisen tahon kanneoikeuden edellytyksenä on, että päätös on osoitettu hänelle tai muu säädös koskee häntä suoraan ja erikseen, Lissabonin sopimuksen muutosten jälkeen yksityinen voisi nostaa kanteen paitsi tilanteissa, joissa säädös on osoitettu hänelle tai koskee häntä suoraan ja erikseen myös, jos kysymys on sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.<sup>130</sup> Tämä selvennys, jota samalla voi pitää kanneoikeutettujen piirin laajenuksena, vaikuttaa tehokkaan oikeussuojan näkökulmasta esitettyihin vaatimuksiin nähden vaatimattomalta eikä se tällaisenaan täysin vastaa uudistustyölle asetettuja odotuksia, vaikka viekin tilannetta yhden askelen parempaan suuntaan. Tältä osin ongelma sinänsä uudessa tilanteessa koskee koko unionioikeusjärjestystä.<sup>131</sup> Näiden muutosten ohella merkittävä on lisäys, jonka mukaan tuomioistuin valvoo kumoamiskannemenettelyssä unionin elinten ja laitosten sellaisten säädösten laillisuutta, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin.<sup>132</sup> Tämä kumoamiskanteen kohteena olevien toimielinten ja niiden antamien säädösten laajennus on selkeä parannus, ja sillä voi olla merkitystä myös nykyisen kolmannen pilarin alalla jatkossa toimivien laitosten, esimerkiksi Euroopan poliisiviraston ja Euroopan syyttäjäviraston kannalta.<sup>133</sup>

Yksi oireellinen poikkeus EU-tuomioistuimen yleiseen toimivaltaan edelleen jää. Tuomioistuimella ei Lissabonin sopimuksen muutostenkaan jälkeen ole poliisiyhteistyötä ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien määräysten perusteella toimivaltaa tutkia jäsenvaltion poliisiviranomaisen tai muiden lainvalvontaviranomaisten toteuttamien toimien pätevyyttä tai oikeasuhteisuutta taikka antaa ratkaisua niiden velvollisuuksien suorittamisesta, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.<sup>134</sup> Tämä liittyy pyrkimykseen EU:n toimintaa koskevassa sopimuksessa osoittaa, että vastuu yleisen järjestyksen ylläpitämisestä ja sisäisen turvallisuuden suojaamisesta on jäsenvaltioilla. Myöskään EU:n tuomioistuimella ei olisi toimivaltaa tutkia tältä osin jäsenvaltion viranomaisten toimia.

<sup>130</sup> Ks. kritiikki esim. *Waelbroeck* 2005, s. 361–367.

<sup>131</sup> Ks. *Kostakopoulou* 2007, s. 180–181.

<sup>132</sup> Lissabonin sopimus muutokset EY:n perustamissopimuksen 230 artiklaan (Lissabonin sopimuksen 2 artikla 214 kohta), uuden EU:n toimintaa koskevan sopimuksen 263 artikla. Ks. myös perustuslakisopimus III-365–368 artiklat.

<sup>133</sup> *Ladenburger – Verwilghen* 2007, s. 758–759.

<sup>134</sup> Lissabonin sopimus lisäys EY:n perustamissopimuksen 240 b artiklaan (Lissabonin sopimus 2 artikla 223 kohta), uuden EU:n toimintaa koskevan sopimuksen 276 artikla, samoin lisäys 61 e artiklaan (Lissabonin sopimus 2 artikla 64 kohta), uuden EU:n toimintaa koskevan sopimuksen 72 artikla. Ks. myös perustuslakisopimus III-262 ja III-377 artikla.

Poikkeus tuomioistuimen yleisestä toimivallasta koskee yksinomaan poliisiyhteistyötä ja rikosoikeutta koskevaa oikeudellista yhteistyötä. Määräykset sulkevat unionituomioistuimen tarkastelun ulkopuolelle tietyt tuomioistuimen harkinnassa muuten tavanomaisesti olevat arviointiperusteet ja tilanteet. Nämä määräykset edustavat jäänteitä siitä täysivaltaisuusajattelusta, johon alussa on viitattu ja jolle ei tässä muodossa oikeastaan pitäisi olla mahdollista antaa tilaa unionin konstitutionaalisessa viitekehysessä. Asiallisesti tämä tuomioistuimen toimivaltaa rajoittava määräys vastaa nykyisen EU-sopimuksen 35.5 artiklaa.

Poikkeus ei ole periaatteelliselta merkitykseltään vähäinen, sillä Lissabonin sopimuksen perusteella näyttäisi jatkossakin olevan niin, että suurin osa unionitoimenpiteistä myös tällä alalla on jäsenvaltiopohjaisesti toteutettuja eikä näiden määräysten perusteella siis EU-tuomioistuimen toimivalta ulotu ainakaan kokonaisuudessaan niiden tarkasteluun.<sup>135</sup> Kirjallisuudessa on tosin korostettu myös sitä, että tämän sääntelyn tarkoituksena on lähinnä tehdä yleisen turvallisuuden ylläpidon ja sisäisen turvallisuuden suojaamisen osalta ilmeiseksi, että niitä koskevat kansalliset toimet eivät kuulu unionitoimivaltaan ja tukea käsitystä myös tuomioistuimen toimivallan rajauksella. Ei kuitenkaan voida kiistää, etteikö poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön erottaminen tästä olisi erinomaisen hankalaa. Samoin on arvioitu, että sääntelyn soveltamistilanteet rajautuisivat jäsenvaltioiden jäsenyysvelvoitteiden rikkomista koskeviin menettelyihin, ja koska poikkeus ei rajoita tuomioistuimen toimivaltaa arvioida jäsenvaltion toimien unionioikeuden mukaisuutta muilla perusteilla, sen poikkeuksen merkitys jäisi käytännössä rajalliseksi.<sup>136</sup>

Käytännössä ei kuitenkaan liene mahdotonta, että niissä tilanteissa, joissa esimerkiksi ennakkoratkaisumenettelyssä unionituomioistuimen tulkinnan mukaan unionioikeudellinen sääntely, joka on edellyttänyt tiettyä jäsenvaltiotasosta toimenpidettä, on unionioikeuden kanssa yhteensopimaton esimerkiksi sillä perusteella, että jäsenvaltioiden tulee ottaa huomioon unioniperusoikeudet unionioikeutta soveltaessaan. Käytännössä tällöin ei jouduta lausumaan toimenpiteen pätevydestä, vaikkakin tullaan ottaneeksi vähintäänkin välillisesti kantaa myös jäsenvaltion toimenpiteen lainmukaisuuteen.<sup>137</sup> Tällaiselle erityissääntelylle ei olisi enää pitänyt olla tilaa edes poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön alalla. Herääkin kysymys, eikö yksilöiden tehokkaan oikeussuojan ja yhdenmukaisen kohtelun kannalta alalla,

<sup>135</sup> Ks. *Walker* 2004, s. 33.

<sup>136</sup> Ks. perustuslaillisen sopimuksen osalta näin *Tiilikainen – Helander – Heliskoski* 2004, s. 152.

<sup>137</sup> Ks. *van Nuffel* 2005, s. 418.

jossa lähes poikkeuksetta kosketellaan perusoikeuksia, asianmukaisinta ja selkeintä olisi ollut, että missä tahansa yhteydessä tai millä tahansa tasolla unionioikeuden huomioon ottaminen voikin aktualisoitua, silloin myös avautuisi mahdollisuus unionituomioistuimen kokonaisvaltaiseen oikeuskontrolliin. Kokonaisvaltaisen oikeuskontrollin vaatimuksen merkittävyys vain kasvaisi, jos EU liittyisi Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja tulisi sitä myöden Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen valvonnan piiriin.

Kaikki muut kolmannen pilarin alan nykyiset, erityiset tuomioistuintoimivaltaa rajoittavat määräykset poistuisivat.<sup>138</sup> Kokonaisuutena arvosteltuna keskeisin muutos aikaisempaan nähden on ennakkoratkaisumenettelyn aikaisempien rajoitusten poistuminen. Yhtenäistäviä piirteitä rapauttavat muutamat sellaiset määräykset, jotka merkitsevät erityisjärjestelyjä eräille jäsenvaltioille. Lisäksi määräyksissä on eräitä yhteisöllistämistä lykkäviä määräaikoja. Esimerkiksi EU-tuomioistuimen toimivaltuuksia koskevat rajoitukset lakkaavat viimeistään viiden vuoden kuluttua Lissabonin sopimuksen voimaantulosta.

## 8 LOPUKSI

Oikeudellinen diskurssi, jossa EY-tuomioistuin sitä koskevan oikeuden perusteella ikään kuin rakentaa uudelleen oikeudellisten menettelyjen muodot antaen niille oikeudellisen sisällön määrittelemällä oikeudenkäyntien toimijat, niiden oikeudellisesti relevantit argumentit ja roolit, on EU:n muiden pilarien kuin EY:n osalta vasta alkuvaiheessaan. Tätä diskurssia on pohjistanut perustavanlaatuinen epäily siitä, että muun EU:n alalla toteutuva oikeussuoja sekä sen tehokkuus ja ulottuvuus ja siihen liittyen koko muun unionin oikeuden tehokkuus ja niin ikään yhteisöjen tuomioistuimen oman toiminnan tehokkuus on heikompa ja siten perusteiltaan jotakin aivan muuta kuin perinteisen EY:n piirissä.<sup>139</sup>

Uuden oikeuskäytännön perusteella arvioituna näyttää siltä, että yhteisöjen tuomioistuin on suhteessa muuhun EU:n oikeuteen hyvin samantyyppisessä tilanteessa kuin se on ollut EY:n varhaisina aikoina, jolloin sen on omalla toiminnallaan ollut vastattava kahteen keskeiseen haasteeseen: oman ratkaisutoimintansa ja yleisesti koko yhteisöoikeuden tehokkuuden

<sup>138</sup> Ks. Lissabonin sopimuksen muutokset EU-sopimukseen Lissabonin sopimuksen 1 artikla 51 kohta ja EY:n perustamissopimukseen erit. Lissabonin sopimuksen 2 artiklan 64 ja 67–68 kohdat.

<sup>139</sup> Ks. *Claes* 2006, s. 583–586, myös esim. *Peers* 2006, s. 41.



varmistamiseen samalla välttämällä sekaantumista kansallisiin ja yhteisöta-soisiin kiistoihin, jotka voisivat osaltaan heikentää paitsi sen omaa, ennen kaikkea yhteisöoikeuden uskottavuutta.<sup>140</sup> Tällä viitataan samalla myös siihen klassiseen yhteisöoikeuden konstitutionalisoitumista koskevaan käsitykseen, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuin lähes toimintansa alkuvaiheesta lukien kehitti yhteisöoikeuden konstitutionaalisen perusrakenteen, johon kuuluvat yksilöiden oikeudet, perusoikeudet mukaan luettuna, oikeuksien täytäntöönpanomekanismit, oikeusvaltioperiaatteen institutionaalinen rooli ja käsitys autonomisesta oikeusjärjestyksestä.<sup>141</sup>

Kuten *Miguel Poiares Maduro* on EY-oikeusjärjestykseen liittyen kuvannut, siinä on ollut kysymys tarpeesta luoda sellainen oikeudellinen infrastruktuuri, joka ensinnäkin mahdollistaa yhteisöoikeuden toiminnan suoraan kansallisen oikeusjärjestyksen piirissä ja suhteessa kansalaisiin. Samalla tuomioistuimen on ollut luotava oma asemansa yhteisössä ja myös suhteessa jäsenvaltioiden toimielinjärjestelmään. Tätä on seurannut irrottautuminen perustamissopimusten puhtaasti valtioperustaisesta tulkinnasta kohti yksilöpohjaista tulkintaa, jossa perustamissopimuksia ei tulkita vain niihin sitoutuneiden jäsenvaltioiden keskinäisenä sopimuksena vaan perustana myös kansalaisten yhteisölle, jolloin perustamissopimukset ovat tarkoitettuja myös yksilöille ja voivat toimia heidän oikeutettujen vaatimustensa perustana ja joissakin tilanteissa myös heidän omaa valtiotaan vastaan. Yhtenä tärkeänä kehityselementtinä EY-oikeuden ja EY-tuomioistuimen ratkaisutoiminnan hyväksyttävyyden ja oikeudellisen auktoriteettiaseman turvaamisessa on ollut yhteistyöllinen dialogi kansallisten tuomioistuinten kanssa.<sup>142</sup> Kirjoituksessa on tuotu esiin, että yhteisöjen tuomioistuimen uudessa oikeuskäytännössä on tässä mainitsemaani tilanteessa runsaasti viitteitä saman polun seuraamisesta myös kolmannen pilarin asioissa.

Tähänastinen, tosin määrältään vähäinen oikeuskäytäntö näyttäisi osoittavan, että myös oikeussuojakeinot kolmannessa pilarissa samoin kuin yhteisöjen tuomioistuimen oma rooli lähenee yhteisöpilarin vastaavia.<sup>143</sup> Tämä puolestaan vahvistaa kolmannen pilarin alalle kehittyviä konstitutionaalisia painotuksia. Samalla EY-tuomioistuimen omaksumat kolmannen pilarin oikeussuojaa koskevat linjaukset voidaan samalla nähdä myös keinoina välttää kolmannen pilarin heikkojen kohtien valumista yhteisöpilarin alalle tilanteessa, jossa perussopimusten uudistamistyö on edelleen vireillä ja

<sup>140</sup> Ks. *Maduro* 1998, s. 7–12, joka tiivistää näin EY-oikeusjärjestyksen luomisvaiheen ja EY-tuomioistuimen osuuden siinä.

<sup>141</sup> *Shapiro* 1999, s. 321–347. Samoin esim. *Weiler* 1999, s. 10–101, johon myös esim. *Maduro* (1998, s. 8) yhtenä esimerkkinä viittaa.

<sup>142</sup> *Maduro* 1998, s. 8–9.

<sup>143</sup> *Halter* 2007, s. 777.

jonka tulokset aikanaan tuovat helpotusta osaan näistä ongelmakohtista.<sup>144</sup> Uuden oikeuskäytännön myötä kolmas ja ensimmäinen pilari edelleen lähenevät toisiaan, ja on tärkeätä, ettei lähentyminen tapahdu yhteisöpilarin kustannuksella. Lisäksi kun EY-tuomioistuin on tuoreissa ratkaisuisaan tulkinnalla tukkinut eräitä kolmannen pilarin oikeussuojan aukkoja ja katsonut, että yhteisten kantojenkin kontrolli kuuluu sille, voitaneen ajatella, että unioni paremmin vastaa myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen puolelta *Bosphorus*-tapauksessa osoitettuihin linjauksiin oikeusturvajärjestelmän vaatimuksista, vaikka tilanne ei näinkään tulkittuna anna erityisen mairittelevaa kuvaa kolmannen pilarin oikeussuojan tasosta ja keinovalikoimasta. Lisäksi samaan aikaan on ladattu paljon odotuksia uudemman oikeuskäytännön varaan muun muassa siltä osin kuin kysymys on valtion vahingonkorvausvastuusta yksityiselle aiheutuneesta vahingosta.

Amsterdamin sopimus on mahdollistanut EU:n kolmannen pilarin transformaation erityisesti EU-sopimuksen 35 artiklaan perustuvien EY-tuomioistuimen toimivaltaan liittyvien muutosten vuoksi.<sup>145</sup> EY-tuomioistuimen kolmannen pilarin alalle EU-sopimuksessa osoitettu toimivalta on rikkonaisuudestaan huolimatta osoittautunut tässä suhteessa tärkeäksi. Selvää on kuitenkin, että kolmannen pilarin oikeussuojamenettelyissä on sellaisia puutteita, ettei tuomioistuin pysty niitä kaikkia korjaamaan – omaa toimivaltaansa koskevan – tulkinnan avulla vastaamaan edes EY:n alan oikeussuojajärjestelmän minimitasoa.<sup>146</sup> Kuten olen yllä tuonut esiin, EY-tuomioistuin on todennut, että eräät oikeussuojajärjestelmän muutokset edellyttävät jäsenvaltioiden hyväksymiä perussopimusmuutoksia.

<sup>144</sup> Ks. myös *von Bogdandy* 2000, s. 38–39 ja *Timmermans* 2002, s. 8–9.

<sup>145</sup> Ks. myös *Timmermans*, s. 8–9.

<sup>146</sup> *Peers* 2007, s. 929.

## KIRJALLISUUS

- Albors-Llorens, Albertina*, Changes in the Jurisdiction of the European Court of Justice under the Treaty of Amsterdam, *Common Market Law Review* 1998, s. 1273–1294.
- Alter, Karen J.*, Establishing the Supremacy of European Law. Making of an International Rule of Law in Europe. Oxford University Press 2001.
- den Boer, Monica*, Europe and the Art of International Police-Cooperation: Free Fall or Measured Scenario?, teoksessa *Legal Issues of the Maastricht Treaty* (ed. by *O’Keeffe, David – Twomey, Patrick M.*), Chancery Law Publishing, s. 279–291.
- von Bogdandy, Armin*, The European Union as a Supranational Federation: A Conceptual Attempt in the Light of the Amsterdam Treaty, *The Columbia journal of European law* 2000, s. 27–54.
- von Bogdandy, Armin – Bast, Jürgen – Arndt, Felix*, Handlungsformen im Unionrecht, Empirische Analysen und dogmatische Strukturen in einem vermeintlichen Dschungel, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 62/1–2, 2002, s. 77–161.
- de Búrca, Gráinne*, The European Court of Justice and the Evolution of EU Law, teoksessa *The State of the European Union, Vol 6, Law, Politics, and Society* (edited by *Börzel, Tanja A. – Cichowski, Rachel A.*), Oxford University Press 2003, s. 48–75.
- Claes, Monica*, *The National Courts’ Mandate in the European Constitution*, Hart Publishing 2006.
- Curtin, Deirdre M.*, European Legal Integration: Paradise Lost?, teoksessa *Curtin, Deirdre M. – Smits, Jan M. – Klip, André – McCahery, Joseph A.*, *European Integration and Law. Four Contributions on the Interplay between European Integration and European and National Law to celebrate the 25th Anniversary of Maastricht University’s Faculty of Law*, Intersentia 2006, s. 1–54.
- Curtin, Deirdre*, The Constitutional Structure of the Union: A Europe on Bits and Pieces, *Common Market Law Review* 1993, s. 17–69
- Curtin, Deirdre – Dekker, Ige*, Some Reflections on Vertical Unity-in-Diversity, teoksessa *Convergence & Divergence in European Public Law* (edited by *Beaumont, Paul – Lyons, Carole – Walker, Neil*), Hart Publishing 2002, s. 59–78.
- Curtin, Deirdre – Dekker, Ige*, The EU as a Layered International Organization: Institutional Unity in Disguise teoksessa *The Evolution of EU Law* (edited by *Craig, Paul – de Búrca, Gráinne*), Oxford University Press 1999, s. 83–136
- Denza, Eileen*, *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford University Press 2002.
- Dougan, Michael*, The Convention’s Draft Treaty: Bringing Europe Closer to its Lawyers, *European Law Review* 2003, s. 763–793.
- Fletcher, Maria*, Extending ”indirect effect” to the third pillar: the significance of Pupino, *European Law Review* 2005, s. 862–877.
- Garbagnati Ketvel, Maria-Gisela*, The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Policy, *International & Comparative Law Quarterly* 2006, s. 77–120.
- Giegerich, Thomas*, Verschmelzung der drei Säulen der EU durch europäisches Richterrecht?, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 67/2 2007, s. 351–383.

- Guild, Elspeth*, Crime and the EU's Constitutional Future, *European Law Review* 2004, s. 218–234.
- Haltern, Ulrich*, Rechtsschutz in der dritten Säule der EU, *JuristenZeitung JZ* 2007, s. 772–778.
- Jacobs, Francis*, The Evolution of the European Legal Order, *Common Market Law Review* 2004, s. 303–316.
- Jacobs, Francis G.*, The Effective Judicial Protection of Individuals in the European Union, Now and in the Future, teoksessa *The Treaty of Nice and beyond. Enlargement and Constitutional Reform. Essays in European law (Andenaes, Mads – Usher, John)*, Hart Publishing 2003, s. 335–344.
- Komárek, Jan*, European constitutionalism and the European arrest warrant: In search of the limits of the “contrapunctual principles”, *Common Market Law Review* 2007, s. 9–40.
- Kostakopoulou, Dora*, The Area of Freedom, Security and Justice and the European Union's Constitutional Dialogue, teoksessa *The Fundamentals of EU Law Revisited. Assessing the Impact of the Constitutional Debate* (ed. by *Barnard, Catherine*), Oxford University Press 2007, s. 153–192.
- Ladenburger, Clemens – Verwilghen, Stephane*, Policies relating to the Area of Freedom, Security and Justice, teoksessa *Genèse et Destinée de la Constitution européenne. Commentaire du Traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir – – –* (eds. *Amato, Giuliano – Bribosia, Hervé – de Witte, Bruno*), Bruylant 2007, s. 743–772.
- Lenaerts, Koen*, The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union, *Common Market Law Review* 2007, s. 1625–1659.
- Lenaerts, Koen – Corthaut, Tim*, Of birds and hedges: the role of primacy in invoking norms of EU law, *European Law Review* 2006, s. 287–315.
- Lyons, Carole*, Flexibility and the European Court of Justice, teoksessa *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility* (edited by *de Búrca, Gráinne – Scott, Joanne*), Hart Publishing 2000, s. 95–112.
- Maduro, Miguel*, We, the court. The European Court of Justice and the European Economic Constitution, Hart Publishing 1998.
- Mancini, G. F.*, Democracy and Constitutionalism in the European Union. Collected Essays, Hart Publishing 2000.
- Monar, Jorg*, Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation, *European Law Review* 1998, s. 320–335.
- Nettesheim, Martin*, U.N. Sanctions Against Individuals – A Challenge to the Architecture of European Union Governance, *Common Market Law Review* 2007, s. 567–600.
- Nieminen, Liisa*, Eurooppalaistuva valtiosääntö – valtiosääntöistytvä Eurooppa. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004.
- van Nuffel, Piet*, Some Thoughts on Access to Justice within the European Constitutional Framework, teoksessa *The EU Constitution: The Best Way Forward* (ed. by *Curtin, Deidre – Kellermann, Alfred E. – Blockmans, Steven*), T.M.C. Asser Press 2005, s. 415–420.
- Nuotio, Kimmo*, Eurooppalaistuva rikosoikeus, teoksessa *EU-oikeuden perusteita II – aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia* (toim. *Ojanen, Tuomas – Haapea, Arto*), Edita Publishing 2007, s. 375–411.
- Ojanen, Tuomas*, Perus- ja ihmisoikeudet terrorismin vastatoimissa Euroopan unionissa, *Lakimies* 2007, s. 1053–1074.
- Ojanen, Tuomas*, EU-oikeuden perusteita, Edita Publishing 2006.

- Ojanen, Tuomas*, Between Precedent and Present, *Turku Law Journal* 1 /2001, s. 105–118.
- Peers, Steve*, Salvation outside the church: Judicial protection in the Third Pillar after Pupino and Segi judgments, *Common Market Law Review* 2007, s. 875–881.
- Peers, Steve*, *EU Justice and Home Affairs Law*, Second edition, Oxford University Press 2006.
- Peers, Steve*, The Treaty of Nice and the Treaty Structure: Repainting the Pillars, teoksessa *The Treaty of Nice and beyond. Enlargement and Constitutional Reform. Essays in European law (Andenaes, Mads – Usher, John)*, Hart Publishing 2003, s. 239–269.
- Peers, Steve*, Who’s Judging the Watchmen, *Yearbook of European Law* 1998, s. 337–413.
- Pellonpää, Matti*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan unioni, *Lakimies* 2005, s. 1229–1250.
- Piris, Jean-Claude*, *The Constitution for Europe. A Legal Analysis*. Cambridge University Press 2006.
- Prechal, Sacha*, Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the EU, teoksessa *The Fundamentals of EU Law Revisited. Assessing the Impact of the Constitutional Debate* (ed. by *Barnard, Catherine* ), Oxford University Press 2007, s. 35–69.
- Prinssen, Jolande*, Domestic Legal Effects of EU Criminal Law: A Transfer of EC Law Doctrines, teoksessa *Interface between EU Law and National Law* (edited by *Obradovic, D. – Lavranos, N.*), Europa Law Publishing 2007, s. 313–331.
- Rafaraci, Tommaso – Belfiore, Rosanne*, Judicial Protection of Individuals under the Third Pillar of the European Union, *European legal Integration: the New Italian Scholarship*, Jean Monnet Working Paper 10/07.
- Salminen, Janne*, Euroopan unionin kolmannen pilarin alaisen yhteistyön instrumenttien asema, oikeusvaikutukset ja sovellettavuus jäsenvaltioiden oikeudessa, *Lakimies* 2007, s. 863–888.
- Salminen, Janne*, Oikeustapauskommentti: Euroopan unionin kolmannen pilarin oikeussuoja koetuksella, *Lakimies* 2007b, s. 1133–1148.
- Salminen, Janne*, Oikeustapauskommentti: Myös EU-puitepäättös tuottaa tulkintavaikutuksen, *Lakimies* 2006, s. 286–299.
- Salminen, Janne*, Täysivaltaisuuden rajoituksesta täysivaltaisuuden käyttöön: Havaintoja valtiosisäisen valtiosääntöisen täysivaltaisuuskäsityksen muutoksesta, *Lakimies* 2004, s. 1318–1339.
- Schermers, Henry*, European Remedies in the Field of Human Rights, teoksessa *The Future of Remedies in Europe* (edited by *Kilpatrick, Claire – Novitz, Tonia – Skidmore, Paul*), Hart Publishing 2000, s. 205–211.
- Schönberger, Christoph*, Der Rahmenbeschluss – Unionssekundärrecht zwischen Völker- und Gemeinschaftsrecht, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 67/4 2007, s. 1107–1139.
- Skinner, Stephen*, The Third Pillar Treaty Provisions on Police Cooperation: has the EU bitten off more it can chew, *Columbia Journal of European Law* 8/2002, s. 203–220.
- Shapiro, Martin*, The European Court of Justice, teoksessa *The Evolution of EU Law* (edited by *Craig, Paul – de Búrca, Gráinne*), Oxford University Press 1999, s. 321–347.
- Spaventa, Eleanor*, Opening Pandora’s Box: Some Reflections on the Constitutional Effects of the Decision in Pupino, *European Constitutional Law Review* 2007, s. 5–24.

- Thym, Daniel*, The Schengen Law: A Challenge for Legal Accountability in the European Union, *European Law Journal* 2002, s. 218–245.
- Tiilikainen, Teija – Helander, Petri – Heliskoski, Joni*, Euroopan perustuslaki, Edita Publishing 2004.
- Timmermans, Christiaan*, The Constitutionalization of the EU, *Yearbook of European Law* 2002, s. 1–11.
- Tuyschaever, Filip*, Differentiation in European Union Law, Hart Publishing 1999.
- Waelbroeck, Denis*, The Workload of the EU Courts and the Citizen's Right to have Access to a Judge, teoksessa *The EU Constitution: The Best Way Forward* (ed. by *Curtin, Deidre – Kellermann, Alfred E. – Blockmans, Steven*), T.M.C. Asser Press 2005, s. 357–372.
- Walker, Neil*, In Search of the Area of Freedom, Security and Justice: A Constitutional Odyssey, teoksessa *Europe's Area of Freedom, Security and Justice* (ed. by *Walker, Neil*), Oxford University Press 2004, s. 3–37.
- Ward, Angela*, Judicial Review and the Rights of Private Parties in EU Law, Second completely revised ed., Oxford University Press 2007.
- Ward, Angela*, Access to Justice, teoksessa *The EU Charter of Fundamental Rights. Politics, Law and Policy* (ed. by *Peers, Steve – Ward, Angela*), Hart Publishing 2004, s. 123–140.
- Ward, Angela*, The Limits of the Uniform Application of Community Law and Effective Judicial Review: A Look Post-Amsterdam, teoksessa *The Future of Remedies in Europe* (edited by *Kilpatrick, Claire – Novitz, Tonia – Skidmore, Paul*), Hart Publishing 2000, s. 213–227.
- Weiler, J. H. H.*, The Constitution of Europe. "Do the New Clothes have an Emperor?" and other essays on European integration, Cambridge University Press 1999.
- Verhoeven, Amaryllis*, The European Union in Search of a Democratic and Constitutional Theory, Kluwer Law International 2002.
- Wessel, Ramses A.*, Good Governance and EU Foreign, Security and Defence Policy, teoksessa *Good Governance and the European Union. Reflections on Concepts, Institutions and Substance* (ed. *Curtin, D. M. – Wessel, R. A.*), Intersentia 2005, s. 214–251.

*Janne Salminen*

## JUDICIAL PROTECTION IN THE EUROPEAN UNION THIRD PILLAR

In the processes of constitutionalisation of the European Community, the European Court of Justice and various avenues available for private parties to seek justice and judicial protection in the EC Court have had an important role. The jurisprudence of the Union Court is elementary for developing constitutional features further for the rest of the European Union and probably also building one constitutional framework for the Union. Especially considering the need for protection of individuals and their fundamental rights and the evolving Constitution of the EU, the question about possibilities available for private parties in the context of the rest of the EU, i.e. within the third and second pillar, to seek the judicial protection and enforcement of the rules passed within these pillars is of major importance. Maastricht Treaty left these possibilities for governance by the laws of the Member States and in large the EC Court was excluded from review authority and it enjoyed only very limited powers over some Conventions. These limitations of the Court's powers were done by referring to the so called intergovernmental nature of these pillars.

When breaking open the justice and home affairs pillar, the Amsterdam Treaty however, introduced in some areas – visa, asylum and immigration policy – comprehensive review powers for the EC Court. Concerning the police and judicial cooperation in criminal matters, the remnants of the third pillar intergovernmental elements were further developed. Although possibilities for judicial review by supranational court are introduced and this can be considered to be an introduction of a supranational element in this context, several limitations in the Court's capacity weaken the strength of this element.

Jurisdiction of the EC Court is limited according to the Article 46 EU Treaty to the conditions laid down in the Article 35 EU Treaty. Under Article 35 EU Treaty, the EC Court has jurisdiction to give preliminary rulings on the validity and interpretation of framework decisions and decisions, on the interpretation of conventions established under this title and on the validity and interpretation of the measures implementing them. Interestingly, a certain opt-in possibility was launched. According to the Article 35(2) EU Treaty the Member State may accept the jurisdiction of the EC Court to give preliminary rulings. The Member States have possibility to specify that either any court of that State against whose decisions there is

no judicial remedy under national law may request the EC Court to give a preliminary ruling on a question raised in a case pending before it and concerning the validity or interpretation or any court may request the Court to give a preliminary ruling. This means that there are various options available for the Member States for limiting the jurisdiction of the EC Court. Article 35 EU Treaty contains several further restrictions. There are no possibilities according to the Article for the private parties to directly challenge the legality of the judicial instruments of the third pillar. The non-contractual liability of the Union for private parties is not mentioned either. All of the restrictions are in deep contrast with private parties rights under EC Treaty although needs for the protection for private parties are equal and taking into the consideration the special character of the pillar in its sensitiveness in respect of fundamental rights obvious.

Behind the restrictions we can find a certain defence of the national sovereignty and very stereotypical understanding about division between the supranational and the intergovernmental integration. When stressing the priority of national authority, the intergovernmental approach is suitable for the Member States in this policy area which belongs to the core of the state sovereignty. Because police and criminal justice matters are understood as being important part of coercive authority of the state, there is national and constitutional “objection to the alienation of the legal means” which are necessary to the exercise and enforce that coercive authority.

There is a remarkable tension between needs of private parties for judicial protection especially in the third pillar where issues dealt are fundamental human rights sensitive and member states will for considering this field of integration intergovernmental with only limited Court review although the Union within the third pillar has developed area substantively well beyond original plans.

Currently, the judicial protection in this field is shaped by the EC Court. Its recent case law – cases like *Pupino*, *Gestoras Pro Amnistía* and *Segi* – is important in at least two ways. First of all, it clearly shows the weak points of the judicial protection in the EU third pillar. Secondly and more importantly, rising case law shows ambition to develop and strengthen the constitutional character of the third pillar. This is needed also from the human rights point of view. In the article recent case law and EU Treaty provision are discussed in detail and also compared with the corresponding rights of private parties in the EC Treaty context. It is claimed that the EC Court is in a very similar position towards EU as it has been in EC in its early days: developing in its case law a constitutional infrastructure for the Union with fundamental rights, enforcement mechanisms and an institutional rule of law etc.