

Juhlajulkaisu
Pekka Vihervuori
1950 – 25/8 – 2020

Toimituskunta

Kari Kuusiniemi

Outi Suviranta

Veli-Pekka Viljanen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. 09 6120 300

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Muotokuva julkaistaan taidemaalari Pasi Tammen ja korkeimman hallinto-oikeuden luvalla

Kannen suunnittelu: Elina Malmi

Taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222 (painettu)

ISSN 2954-2863 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-951-855-383-3

ISBN 978-951-855-702-2 (PDF)

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2020

Allan Rosas

Kansallinen oikeusjärjestys osana EU:n oikeusjärjestelmää

Unionin oikeusjärjestyksen erityispiirteitä

Euroopan unionin (EU) oikeusjärjestys eroaa monessa suhteessa kansainvälisestä oikeusjärjestyksestä. EU-tuomioistuimien on todennut, että ”toisin kuin tavanomaisilla kansainvälisillä sopimuksilla, unionin perussopimuksilla on perustettu uusi oikeusjärjestys, jolla on omat toimielimet, jonka hyväksi valtiot ovat rajoittaneet suvereenia oikeuksiaan yhä laajemmilla aloilla ja jonka oikeussubjekteja ovat sekä jäsenvaltiot että niiden kansalaiset”.¹ Tämän oikeusjärjestyksen olennaisia ominaispiirteitä on tuomioistuimen mukaan ”erityisesti sen ensisijaisuus jäsenvaltioiden oikeuteen nähden ja lukuisien niiden kansalaisiin ja niihin itseensä sovellettavien säännösten ja määräysten välitön oikeusvaikutus”.²

Vaikka EU:n perussopimukset (erityisesti sopimus Euroopan unionista, SEU, ja sopimus Euroopan unionin toiminnasta, SEUT) ovat muodollisesti valtioiden välisiä sopimuksia, ne ovat siinä määrin erkaantuneet tavanomaisista kansainvälisistä sopimuksista, että unionia ei ainakaan enää voida pitää hallitustenvälisenä kansainvälisenä järjestönä Euroopan neuvoston tai Yhdistyneiden kansakuntien tavoin. Unionin oikeusjärjestyksestä on tullut *konstitutionaalinen* järjestys, ja unionilla voidaan sanoa olevan valtiosääntö aineellisessa mielessä, joskaan ei perustuslakia muodollisessa mielessä.³ EU-tuomioistuimien on puhunut muun muassa perustamissopimusten luonteesta ”perustuslakia vastaavana asiakirjana”,⁴ perustamissopimusten ”perustuslaillisista periaatteista”⁵ sekä unionin ”perustuslaillista rakennetta” koskevista erityispiirteistä.⁶

¹ Lausunto 1/09 (luonnos sopimukseksi eurooppapatentti- ja yhteisöpatenttituomioistuimesta), EU:C:2011:123, 65 kohta.

² Ibid. Ks. myös esimerkiksi lausunto 2/13 (Unionin liittyminen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen), EU:C:2014:2454, 166 kohta.

³ Allan Rosas – Lorna Armati, *EU Constitutional Law: An Introduction*. Third Edition. Hart Publishing 2018, passim.

⁴ Asia 294/83, *Les verts v. parlamentti*, EU:C:1986:166, 23 kohta.

⁵ Yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P, *Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio*, EU:C:2008:46, 285 kohta.

⁶ Lausunto 2/13, alav. 2, 165 kohta.

Kansainvälisen oikeuden täsmällinen asema valtion sisäisessä oikeudessa määräytyy viime kädessä kyseisen valtion valtiosäännön sisältämien periaatteiden mukaan. EU-oikeus sen sijaan määrää, miten sitä pitää soveltaa EU:n jäsenvaltioiden kansallisessa oikeudessa. EU-oikeuden välittömästä oikeusvaikutuksesta⁷ seuraa, että unionin oikeudesta tulee osa kansallista oikeusjärjestystä. Erityisesti perustamissopimusten joillakin määräyksillä sekä niin sanottuun sekundaarioikeuteen kuuluvilla asetuksilla on välitön oikeusvaikutus, mutta myös direktiiveihin voi tietyin edellytyksin vedota suoraan vertikaalisesti eli jäsenvaltiota ja muita julkisyhteisöjä vastaan.⁸ Unionin oikeuden ensisijaisuudesta taas johtuu, että sille on annettava etusija jäsenvaltion oikeuteen nähden, sen perustuslaki mukaan lukien.⁹

Näitä unionin asemaa valtionsisäisessä oikeudessa koskevia periaatteita voidaan pitää verraten vakiintuneina ja hyvin tiedossa olevina. *Kansallisen* oikeuden asema unionin oikeudessa on sen sijaan jäänyt vähemmälle huomiolle. Perinteisesti on lähdetty siitä, että kyse on kahdesta siinä määrin erillisestä oikeusjärjestyksestä, että vaikka unionin oikeutta tulee soveltaa kansallisella tasolla, unionin toimielimet voivat soveltaa ja tulkita vain unionin oikeutta. Jäsenvaltioiden kansallisen oikeuden soveltaminen ja tulkinta kuuluvat kansallisille viranomaisille ja tuomioistuimille.

Tilanne ei kuitenkaan koskaan ole ollut näin mustavalkoinen. Kansallisella oikeudella on jo vanhastaan ollut oma merkityksensä myös unionin oikeuden kannalta. Viime aikoina tähän ulottuvuuteen on alettu kiinnittää enemmän huomiota, jolloin on myös havaittu, että kansallisella oikeudella on useita eri funktioita unionin oikeuden kannalta tarkasteltuna.¹⁰ Tämän kirjoituksen tarkoituksena on tarkastella näitä eri funktioita kokonais kuvan saamiseksi siitä, mikä on kansallisen oikeuden asema ja merkitys unionin oikeudessa.

Kansallinen oikeus unionin oikeuden mallina ja toissijaisena lähteenä

EU-oikeus ei tietenkään ole syntynyt tyhjästä. Euroopan yhteisöjen ja yhteisöoikeuden, sittemmin EU:n ja EU-oikeuden, muotoutumiseen ja kehitykseen vaikuttivat eri tavoin kansallisesta oikeudesta johdetut arvot ja periaatteet. Yhteinen perinne ja arvopohja tulevat korostetusti esille SEU 2 artiklassa, jonka mukaan unionin perustana olevat arvot eli ihmis-

⁷ Ensimmäinen tätä koskeva yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu on asia 26/62, Van Gend & Loos, EU:C:1963:1.

⁸ Rosas – Armati 2018, s. 72–80.

⁹ Ks. erityisesti asia 6/64, Costa, EU:C:1964:66; asia 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, EU:C:1970:114, 3 kohta sekä perussopimukseen liitetty julistus no 17 Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta. Ks. myös Rosas – Armati 2018, s. 64–68.

¹⁰ Rosas – Armati 2018, s. 80–83; Miro Prek – Silvere Lefèvre, The EU Courts as «National» Courts: National Law in the EU Judicial Process. 54 Common Market Law Review 2017, s. 369–402 ja siinä viitattu kirjallisuus.

arvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ovat ”jäsenvaltioille yhteisiä arvoja”.

Näin julkilausutun yhteisen arvopohjan lisäksi unionin oikeudessa on eri tavoin hyödynnetty jäsenvaltioiden kansallisesta oikeudesta tuttuja periaatteita ja käsitteitä. Esimerkkinä voidaan mainita, että unionin perusoikeuskirjan johdanto-osan mukaan perusoikeuskirjassa vahvistetut oikeudet perustuvat muun muassa ”jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin”. Toisinaan unionin oikeudessa viitataan jäsenvaltioiden oikeuden yhteisiin periaatteisiin niin, että näistä periaatteista tulee vähintäänkin toissijainen oikeuslähde, joka pitää ottaa huomioon unionin oikeutta sovellettaessa. Unionin oikeus ei siis vain totea unionin oikeuteen vaikuttaneet tekijät. Esimerkin tarjoaa SEU 6 artiklan 3 kohta. Säännöksessä, joka mukailee edellä mainittua johdanto-osan viittausta jäsenvaltioiden yhteisiin valtiosääntöperinteisiin ja joka viime kädessä pohjautuu EU-tuomioistuimen tuomioon vuodelta 1970,¹¹ vahvistetaan, että unionin perusoikeuksien lähteenä ovat vuonna 2009 voimaan tulleen perusoikeuskirjan lisäksi¹² unionin oikeuden yleiset periaatteet, jotka ilmentävät ei vain Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja vaan myös ”jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä” johtuvia perusoikeuksia. Unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 4 kohdassa vastaavasti säädetään, että siltä osin kuin perusoikeuskirjassa tunnustetaan perusoikeudet ”sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä, näitä perusoikeuksia on tulkittava mainitun perinteen mukaisesti”.¹³

On huomattava, että SEU 6 artiklan 3 kohdan ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 4 kohdan tulkintaohje koskee jäsenvaltioiden yhteistä valtiosääntöperinnettä eikä jäsenvaltioiden perustuslakien säännöksiä sellaisenaan. Unionin oikeuden yhtenäisyyden ja ensisijaisuuden periaatteista johtuu, ettei unionin oikeuden sitovina oikeuslähteinä voida soveltaa jäsenvaltioiden perustuslakien yksittäisiä säännöksiä, jotka saattavat erota toisistaan huomattavastikin.¹⁴ Toisaalta unionin oikeus kyllä sallii sen, että sen kattamalla alueella sovelletaan kansallisella tasolla kansallista perustuslakia. Tällöin on kuitenkin edellytyksenä, että soveltaminen ei vaaranna suojan tasoa, joka on vahvistettu perusoikeuskirjassa, ”eikä unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta”.¹⁵

Tässä yhteydessä voidaan mainita myös SEUT 240 artikla. Säännös, joka koskee unionin vahingonkorvausvastuuta, tekee eron sopimussuhteeseen perustuvan vastuun ja sopimus-suhteen ulkopuolisen vastuun välillä. Edellinen määräytyy sopimukseen sovellettavan lain

¹¹ Asia 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, alav. 9.

¹² SEU 6 artiklan 1 kohdan mukaan unionin perusoikeuskirjalla ”on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla”.

¹³ Tämän säännöksen tulkinnasta ks. Steve Peers et al. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Hart Publishing 2014, s. 1503–1505.

¹⁴ Jo asiassa 1/58, *Stork v High Authority*, EU:C:1959:4, 4 kohta, hiili- ja teräsyhteisön tuomioistuin totesi, ettei se ollut toimivaltainen soveltamaan jäsenvaltioiden kansallista oikeutta, jäsenvaltion perustuslain säännökset mukaan lukien.

¹⁵ Asia C-399/11, *Melloni*, EU:C:2013:107, 60 kohta.

mukaan (joka voi olla jäsenvaltion kansallinen oikeus, josta jäljempänä tarkemmin). Sopimussuhteen ulkopuolisesta vastuusta todetaan sen sijaan, että unioni korvaa toimielintensä ja henkilöstönsä tehtäviään suorittaessaan aiheuttaman vahingon ”jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti”.

Kansallisen oikeuden yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa

Unionin toimielinten toimivallassa ei ole kansallisten lainsäädäntötointen kumoaminen silläkään perusteella, että toimet ovat unionin oikeuden vastaisia. Niin sanottujen rikkomusasioiden yhteydessä EU-tuomioistuimien voi kuitenkin SEUT 258 tai 259 artiklan sekä 260 artiklan 1 kohdan pohjalta todeta, että jäsenvaltio ”on jättänyt täyttämättä sille perussopimusten mukaan kuuluvan velvollisuuden”. Rikkomus voi johtua paitsi jäsenvaltioiden viranomaisten ja tuomioistuinten käytännöstä myös kansallisen lainsäädännön säännöksistä.¹⁶ EU-tuomioistuin voi tällöin joutua toteamaan, että kansallisen oikeuden säännös on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa. Vaikka rikkomustuomio ei suoraan kumoa kansallista säännöstä, jäsenvaltiolle syntyy velvollisuus ristiriidan poistamiseen. Jos jäsenvaltio ei toteuta tuomion täytäntöönpanemiseksi tarvittavia toimenpiteitä, komissio voi saattaa asian uudestaan EU-tuomioistuimen käsiteltäväksi. Jos tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltio ei ole noudattanut sen tuomiota, se voi 260 artiklan 2 kohdan perusteella määrätä jäsenvaltion suorittamaan kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon.¹⁷

Rikkomusasioissa EU-tuomioistuin ei suoraan sovelleta tai tulkitse kansallisen oikeuden normia sitä välittömästi sitovana oikeuslähteenä vaan tuomioistuimen voidaan sanoa käsittelevän kansallista säännöstä lähinnä tosiasiana.¹⁸ Toisaalta kansallinenkin säännös on *sollenin* maailmaan kuuluva oikeusnormi, eikä sitä näin ollen voi täysin rinnastaa faktisiin tilanteisiin tai tapahtumiin. Ylipäätään tosiasiakysymysten ja oikeuskysymysten selvä erottaminen toisistaan tuottaa vaikeuksia.¹⁹

Jos kansallisesta säännöksestä löytyy vakiintunutta oikeuskäytäntöä, EU-tuomioistuin nojautuu tähän oikeuskäytäntöön perustuvaan tulkintaan.²⁰ Voi kuitenkin syntyä tilanteita, joissa kansallinen oikeuskäytäntö on kirjavaa tai sitä ei ole lainkaan. Tällöinkin EU-tuomioistuimella on ratkaisupakko ja se voi joutua päättämään, mikä merkityssisältö kan-

¹⁶ Prek – Lefèvre 2017, s. 383–384.

¹⁷ Ks. esim. Rosas – Armati 2018, s. 286–287; Tristan Materne, *La procédure en manquement d’État*. Larcier 2012, s. 348–405.

¹⁸ Prek ja Lefèvre 2017, s. 383–384, 391–392.

¹⁹ SEUT 256 artiklan 1 kohdan ja unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan mukaan yleisen tuomioistuimen päätöksiin voi hakea muutosta unionin tuomioistuimelta ”vain oikeuskysymysten osalta”. Edellytyksen tulkinnasta on olemassa runsaasti oikeuskäytäntöä, ks. Caroline Naomé, *Appeals before the Court of Justice of the European Union*. Oxford University Press 2018, s. 83–109.

²⁰ Materne 2012, s. 195–199.

salliselle säännökselle on annettava rikkomusasian lopputulosta ajatellen. EU-tuomioistuimen omaksuma tulkinta ei kylläkään sido kansallisia tuomioistuimia, ja rikkomus saattaa jopa poistua niiden myöhemmin omaksuman toisenlaisen tulkinnan johdosta ilman, että jäsenvaltion lainsäädäntöä on muutettu. Toisaalta oikeudellinen tilanne voi tällöin muodostua siinä määrin epäselväksi, että EU-tuomioistuin toteaa rikkomuksen oikeusvarmuuden vaatimuksiin viitaten.²¹

SEUT 267 artiklaan perustuvissa ennakkoratkaisuasioissa EU-tuomioistuimen toimivalta rajoittuu unionin oikeuden tulkintaan ja unionin niin sanotun sekundaarioikeuden (muun muassa lainsäädäntötoimien) pätevyyden arviointiin. Kansallisten oikeusnormien tulkinta ja pätevyyden arviointi kuuluu kansallisille tuomioistuimille.²² Kansallisen oikeuden ymmärtäminen on kuitenkin yleensä välttämätöntä myös ennakkoratkaisuasian käsittelemiseksi EU-tuomioistuimessa. Sen takia vuonna 2012 annettuun EU-tuomioistuimen työjärjestykseen lisättiin säännös (94 artikla), jonka mukaan ennakkoratkaisupyyntöön on sisällytettävä muun muassa ”asiassa mahdollisesti sovellettavaksi tulevien kansallisten säännösten sisältö ja tarvittaessa asiaan liittyvä kansallinen oikeuskäytäntö” sekä ”ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen toteama yhteys [unionin oikeuden] säännöstön ja pääasian oikeudenkäynnissä sovellettavan kansallisen oikeuden säännösten välillä”.

Vaikka EU-tuomioistuin ei tietenkään voi kumota kansallisen oikeuden säännöstä, ennakkoratkaisun lopputulemana voi olla, että unionin oikeuden todetaan ”olevan esteenä” kansalliselle säännökselle. Kansalliselle tuomioistuimelle, jonka tulee antaa pääasian oikeudenkäynnin lopullinen ratkaisu, saattaa silloin syntyä velvollisuus tulkita kansallista säännöstä unionin oikeuden edellyttämällä tavalla taikka, jos tämä ei ole mahdollista, jättää soveltamatta unionin oikeuden kanssa ristiriidassa oleva kansallinen säännös.²³

Kansallinen oikeus ja kansalliset toimielimet valjastetaan unionin oikeuden tarpeisiin

Sen lisäksi että unionin oikeus on esteenä sen kanssa ristiriidassa olevalle kansalliselle oikeudelle, se usein edellyttää tietynsisältöisiä kansallisia säännöksiä tai tietyntyyppisiä kansallisia toimielimiä. SEUT 291 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden ”on toteutettava kaikki tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet unionin oikeudellisesti velvoittavien säädösten täytäntöönpanemiseksi”. Euroopan komissiolle ja poikkeustapauksissa neuvostolle on siirrettävä täytäntöönpanovaltaa vain siinä tapauksessa, että

²¹ Ibid., s. 201–206.

²² Morten Broberg – Niels Fenger, *Preliminary References to the European Court of Justice*. Second Edition. Oxford University Press 2014, s. 137–139.

²³ Rosas – Armati 2018, s. 63–80.

unionin säädökset ”edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa” (SEUT 291 artiklan 2 kohta).

Jäsenvaltioiden velvollisuutta unionin säädösten täytäntöönpanemiseen täydentää SEU 19 artiklan 1 kohdassa mainittu jäsenvaltioiden velvollisuus säätää tarvittavista oikeuskeinoista²⁴ ”tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla”.²⁵ Viimeksi mainitun säännöksen on oikeuskäytännössä katsottu edellyttävän myös riippumattonta ja puolueetonta kansallista tuomioistuinlaitosta.²⁶ Perustamissopimukset sisältävät myös lukuisia muita säännöksiä, joissa viitataan jäsenvaltioiden velvollisuuksiin taata unionin oikeuden tehokkuus eri aloilla. Esimerkkinä voidaan mainita SEUT 325 artikla, joka koskee unionin elinten ja jäsenvaltioiden velvollisuutta suojata unionin taloudelliset edut petolliselta menettelyltä muun muassa järjestämällä toimivaltaisten viranomaistensa kiinteä ja säännöllinen yhteistoiminta.

Unionin oikeuden säädöskategorioista erityisesti direktiivit edellyttävät säännönmukaisesti kansallisia täytäntöönpanotoimia. SEUT 288 artiklan 3 kohdan mukaan direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden mutta ”jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot”. Jäsenvaltion liikkumatilan rajoja koetellaan tarvittaessa SEUT 258 ja 259 artiklan mukaisissa rikkomusasioissa ja SEUT 267 artiklan mukaisissa ennakkoratkaisuasioissa. Toisin kuin direktiiviä asetusta ”sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa” (SEUT 288 artiklan 2 kohta). Jos asetus on riittävän yksityiskohtainen ja täsmällinen, kansalliset täytäntöönpanotoimet ovat periaatteessa poissuljettuja. Varsin tavallista on kuitenkin, että asetus mahdollistaa ja toisinaan edellyttää täydentäviä kansallisia täytäntöönpanotoimia.²⁷

Kuten jo edellä esitetystä ilmenee, jäsenvaltioiden velvollisuus unionin oikeuden täytäntöönpanemiseen koskee usein myös organisatorisia seikkoja, kuten riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuinlaitoksen olemassaoloa. Kansallisia tuomioistuimia on pidettävä EU-tuomioistuimina siinä mielessä, että niiden rooli EU-oikeuden soveltamisessa ja tulkinnassa²⁸ on aivan keskeinen.²⁹ EU-tuomioistuin onkin viitannut kansallisiin tuomio-

²⁴ Säädöksen suomenkielisessä käännöksessä viitataan virheellisesti muutoksenhakukeinoihin. Ranskan- ja englanninkielisissä versioissa käytetään laajempaa ilmaisuja (”voies de recours” ja ”remedies”).

²⁵ Jäsenvaltioiden velvollisuus tehokkaan oikeussuojan takaamiseen unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla pohjautuu jo 1970- ja 80-luvuilta peräisin olevaan oikeuskäytäntöön, ks. Allan Rosas, Oikeus kansalliseen oikeudenkäyntiin EU-oikeuden mukaan, s. 361–373 teoksessa Risto Nuolimaa – Pekka Vihervuori – Hannele Klemettinen (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944–12/6–2004. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004.

²⁶ Ks. erityisesti asiat C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, EU:C:2018:117; C-619/18, komissio v. Puola, EU:C:2019:531.

²⁷ Rosas – Armati 2018, s. 72–73, 75.

²⁸ On totta, että SEUT 267 artiklan mukaan unionin oikeuden tulkinta kuuluu periaatteessa unionin tuomioistuimelle. Niin sanotun CILFIT-oikeuskäytännön (asia 283/81, EU:C:1982:335) valossa on kuitenkin selvää, että kansallisilla tuomioistuimillakin on oma roolinsa unionin oikeuden tulkinnassa. Joka tapauksessa oikeusnormien tulkinnan ja soveltamisen välinen rajanveto on kuin veteen piirretty viiva.

²⁹ Ks. esim. Allan Rosas, Kansallinen tuomari EU-tuomarina, s. 545–568 teoksessa Da mihi factum, dabo tibi ius. Korkein oikeus 1809–2009. Korkein oikeus ja WSOY 2009.

istuimiin unionin tuomioistuinjärjestelmän osana ja todennut, että ”kansallinen tuomioistuin toteuttaa yhdessä unionin tuomioistuimen kanssa niille yhteisesti annettua tehtävää turvata se, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia”.³⁰ Kansallisten tuomioistuinten oikeus (ja eräissä tapauksissa velvollisuus) ennakkoratkaisujen pyytämiseen EU-tuomioistuimelta seuraa suoraan EU-oikeudesta, ja kansallisen oikeuden tehtävänä on turvata tämän oikeuden toteutuminen rajoituksitta.³¹

Toisinaan unionin oikeus menee pidemmälle edellyttämällä tietyntyyppisten kansallisten toimielinten olemassaoloa ja säättämällä niiden asemasta ja tehtävistä EU-oikeuden soveltamisessa. Tuomioistuinjärjestelmän osalta voidaan esimerkkinä mainita EU:n tavaramerkkiasetuksen³² kansallisia tavaramerkkituomioistumia koskevat säännökset. Asetuksen 123 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot nimeävät alueellaan mahdollisimman rajoitetun määrän kansallisia ensimmäisen ja toisen oikeusasteen tuomioistumia, ”joiden tehtävänä on hoitaa niille tällä asetuksella osoitetut tehtävät”.³³ Näiden tehtävien joukosta voidaan mainita EU-tavaramerkkiä koskevien loukkauskanteiden sekä tavaramerkin menettämistä ja mitättömyyttä koskevien vastakanteiden käsittely.³⁴

Kansallisten elinten valjastaminen unionin oikeuden tarpeisiin on enenevässä määrin alkanut ulottua myös kansallisiin hallintoviranomaisiin.³⁵ Unionin oikeus saattaa edellyttää tietyntyyppisten kansallisten sääntelyviranomaisten (”national regulatory authority”) olemassaoloa ja sisältää sen asemaa ja tehtäviä koskevia perussääntöjä. Esimerkkejä löytyy energiamarkkinoita, telemarkkinoita, lentokenttien laskeutumisslotteja sekä tietosuojaa koskevasta unionin lainsäädännöstä. Unionin oikeuden tarkoittamilta kansallisilta sääntelyviranomaisilta edellytetään yleensä hallituksesta ja muusta hallinnosta riippumatonta asemaa. Jo nyt löytyy runsaasti EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jossa on jouduttu otamaan kantaa muun muassa siihen, täyttääkö kansallinen oikeus unionin oikeuteen sisältyvän riippumattomuusvaatimuksen.³⁶ Unionin oikeus on siten alkanut säädellä joitakin kansallisen hallintokoneiston osia. Kansallisista sääntelyviranomaisista on tullut ikään kuin

³⁰ Lausunto 1/09, alav. 1, 69 kohta. Ks. myös Allan Rosas, *The National Judge as EU Judge*: Opinion 1/09, s. 105–121 teoksessa Pascal Cardonnel et al. (eds), *Constitutionalising the EU Judicial System: Essays in Honour of Pernilla Lindh*. Hart Publishing 2012.

³¹ Allan Rosas, *The National Judge as EU Judge: Some Constitutional Observations*. 67 SMU Law Review 2014, s. 717–727, 721–723 ja siinä mainittu oikeuskäytäntö.

³² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/1001 Euroopan unionin tavaramerkistä, EUVL 2009, L 154, s. 1.

³³ Suomessa EU-tavaramerkkiasetuksen 123 artiklassa tarkoitettuna EU-tavaramerkkejä käsittelevänä tuomioistuimena toimii markkinaoikeus (tavaramerkkilain [544/2019] 75 §:n 2 momentti).

³⁴ Ks. tavaramerkkiasetuksen 124–133 artikla.

³⁵ Allan Rosas, *Europeiska unionen – ett federativt förbund*, s. 283–295 teoksessa *Oikeus, vero, talous*. Juhlajulkaisu Kauko Wikström 1943–21/12–2013. Turun yliopisto 2013, s. 287–290; Rosas – *Armati* 2018, s. 82, 106–107.

³⁶ Rosas – *Armati* 2018, s. 107, alav. 104, sisältää luettelon relevanteista tuomioista. Ajankohtaisen esimerkin tarjoaa asia C-578/18, *Energiavirasto*, tuomio 23.1.2020, EU:C:2020:35, joka koskee sähkön sisämarkkinoita ja Energiaviraston asemaa kansallisena sääntelyviranomaisena.

unionin ”agentteja” kansallisella tasolla. Samalla kyseiset unionin oikeuden täytäntöönpanemiseksi säädetyt kansalliset säännökset ovat tulleet hyvin lähelle unionin oikeutta – elleivät suorastaan osaksi sitä.

Unionin toimielimet soveltavat kansallista oikeutta

Edellä on pyritty kuvaamaan, miten ja missä määrin kansallisella oikeudella voi olla EU-oikeudellista relevanssia. Tällöin on todettu, että kansallinen oikeus on usein toiminut unionin oikeuden mallina ja toissijaisena lähteenä ja että unionin oikeuden täytäntöönpano yleensä edellyttää tietynsisältöisiä kansallisia lainsäädäntö- ja muita toimenpiteitä. Edelleen on todettu, että kansallinen oikeus ei miltei osin saa olla ristiriidassa unionin oikeuden kanssa ja että kansallinen oikeus toisinaan suorastaan valjastetaan unionin oikeuden tarpeisiin. Esimerkkinä tästä mainittakoon kansallisten sääntelyviranomaisten unionioikeudellinen sääntely ja niiden asema ei vain kansallisena viranomaisena vaan myös unionin institutionaalisen järjestelmän eräänlaisena jatkeena kansallisella tasolla.

Näistä seikoista huolimatta on lähdetty siitä, että unionin toimielimet, erityisesti unionin tuomioistuimet Luxemburgissa, eivät suoraan sovelta tai tulkitse kansallisia oikeusnormeja vaan suhtautuvat niihin lähinnä tosiasioina. Muutamassa tapauksessa kansallinen normi näyttää kuitenkin esiintyvän oikeuskysymyksenä eikä niinkään tosiasiana. Kyse on kansallisen oikeusnormin soveltamisesta unionin oikeuden siihen sisältämän viittauksen perusteella.

Unionin tavaramerkkilainsäädäntö tarjoaa esimerkin. Sen mukaan on tilanteita, joissa tavaramerkin rekisteröinti on evättävä tai tavaramerkki julistettava mitättömäksi, jos on olemassa aikaisempi kilpaileva oikeus (esimerkiksi rekisteröimätön tavaramerkki tai tekijänoikeus), johon sen haltija voi vedota ”unionin lainsäädännön tai jäsenvaltion oikeuden mukaan”.³⁷ EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on lähdetty siitä, että jäsenvaltion oikeus tulee tällöin sovellettavaksi ja että sen sisältö tulee riittävästi selvittää.³⁸ Tällöin tuomioistuin on muun muassa todennut, että kansallisesta oikeudesta esitettyjen todisteiden lisäksi on voitava tarkistaa ”niiden oikeussääntöjen, joihin mitättömyysvaatimuksen esittäjä on vedonnut, sisältö, soveltamisedellytykset ja ulottuvuus”.³⁹ Tuomioistuin on kyllä viitannut kansallisen oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden merkitykseen ja ilmeisesti

³⁷ Lainaus tavaramerkkiasetuksen 2017/1001 (ks. edellä alav. 32) ja sitä edeltävän asetuksen (EY) No 207/2009 (EUVL 2009, L 78, s. 1) 8 artiklan 4 kohdasta. Aikaisemman tekijänoikeuden osalta ks. asetuksen 2017/1001 60 artiklan 2 kohta.

³⁸ Asia C-263/09 P, Edwin v. SMHV, EU:C:2011:452; C-530/12 P, SMHV v. National Lottery Commission, EU:C:2014:186; C-598/14 P, EUIPO v. Szajner, EU:C:2017:265. Ks. myös Prek – Lefèvre 2017, s. 380 ja 393–394.

³⁹ Asia C-530/12 P, SMHV v. National Lottery Commission, alav. 38, 44 kohta; asia C-598/14 P, EUIPO v. Szajner, alav. 38, 38 kohta.

lähtenyt siitä, että tulkintatilanteissa on viitattava erityisesti kansalliseen oikeuskäytäntöön, jos tästä on riittävä selvyys. Toisaalta tuomioistuin on nimenomaisesti todennut, että kansallisen oikeuden sääntöä ei ole pidettävä ”pelkästään tosiseikkoja koskevana tekijänä, jonka osalta [Euroopan unionin teollisoikeuksien virasto] ja unionin yleinen tuomioistuin rajoittuvat toteamaan sen olemassaolon niille toimitettujen todisteiden perusteella”.⁴⁰ Kansallisen oikeuden sisältö on selvitettävä tarpeen vaatiessa viran puolesta, ja täyden laillisuusvalvonnan on täytettävä tehokkaan oikeussuojan periaatteen vaatimukset.

Vielä selvempi velvoite soveltaa ei vain unionin vaan myös kansallista oikeutta löytyy pankkiunionia koskevasta lainsäädännöstä. Luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille annetun asetuksen (EU) N:o 1024/2013⁴¹ 4 artiklan 3 kohdan mukaan asetuksella annettujen tehtävien hoitamiseksi Euroopan keskuspankin on sovellettava paitsi kaikkea asiaa koskevaa unionin lainsäädäntöä myös, jos kyseinen lainsäädäntö koostuu direktiiveistä, ”sellaista kansallista lainsäädäntöä, joilla nämä direktiivit saatetaan kansallisen lainsäädännön osaksi”. Jos taas unionin lainsäädäntö koostuu asetuksista, ”joissa – – annetaan selkeästi vaihtoehtoja jäsenvaltioille, [keskuspankin] olisi sovellettava myös kansallista lainsäädäntöä, joka koskee näitä vaihtoehtoja”.

Säännöstä on pidetty hyvin poikkeuksellisen ja myös ongelmallisen.⁴² Komission asetusehdotus lähti siitä, että keskuspankki olisi soveltanut kansallista lainsäädäntöä kansallisten viranomaisten välityksellä. Ehdotus perustui ajatukseen kansallisen lainsäädännön asettaisesta harmonisoinnista siten, että keskuspankki voisi tulevaisuudessa soveltaa riittävän täsmällisiä asetuksia. Euroon kuulumattomat jäsenvaltiot eivät pitäneet viimeksi mainitusta näköalasta, ja neuvoston käsittelyssä keskuspankille annettiin toimivalta soveltaa kansallisia säännöksiä siinäkin tapauksessa, että ne eivät ole yhteneväisiä.⁴³

Viimein on mainittava, että kansallinen oikeus voi tulla suoraan sovellettavaksi myös unionin solmimia sopimuksia koskevissa riidoissa. SEUT 272 artiklan mukaan unionin tuomioistuimella on toimivalta ratkaista asia ”unionin tekemässä tai sen puolesta tehdyssä julkis- tai yksityisoikeudellisessa sopimuksessa olevan välityslausekkeen nojalla”. Säännöstä on tulkittu niin, että osapuolet voivat alistaa sopimussuhteensa kansalliselle oikeudelle (joka on käytännössä usein Belgian oikeus) ja että, varsinkin jos sopimuksen ehdoista valitsee epätietoisuutta, unionin tuomioistuin (tänään yleinen tuomioistuin, jonka päätöksestä

⁴⁰ Asia C-530/12 P, SMHV v. National Lottery Commission, alav. 38, 37 kohta.

⁴¹ Neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013, annettu 15 päivänä lokakuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaa liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille, EUVL 2013, L 287, s. 63.

⁴² European Banking Union. FIDE XXVII Congress, Budapest, Congress Proceedings Vol. 1. Walters Kluwer 2016, s. 109–110, 178–179 ja 182–183. Ks. myös Prek – Lefèvre 2017, s. 380–381; Stefan Grundmann – Hans W. Micklitz (eds), *The European Banking Union and Constitution: Beacon for Advanced Integration or Death-Knell for Democracy?* Hart Publishing 2019, erityisesti 1. luku.

⁴³ European Banking Union 2016, s. 178–179.

voi valittaa tuomioistuimeen) joutuu tarvittaessa soveltamaan suoraan tätä kansallista oikeutta.⁴⁴ Tässä yhteydessä on viitattava myös SEUT 340 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan ”[s]opimussuhteeseen perustuva unionin vastuu määräytyy sopimukseen sovellettavan lain mukaan”. EU-tuomioistuin onkin todennut, että viimeksi mainitussa säännöksessä ”viitataan sopimuksiin sovellettavan lain osalta jäsenvaltioiden omaan lainsäädäntöön eikä jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisiin periaatteisiin”.⁴⁵

Yhteinen oikeusjärjestelmä

Siitä lähtien kun unionin oikeudessa vahvistui periaate, jonka mukaan sillä on välitön oikeusvaikutus kansallisella tasolla sekä etusija kansalliseen oikeuteen nähden, tuli selväksi, että unionin oikeus on osa kansallista oikeutta ja että unionin oikeuden ja kansallisen oikeuden välillä näin ollen vallitsee kiinteä yhteys. Viime aikoina on alettu kiinnittää enemmän huomiota myös vastakkaiseen ilmiöön eli siihen, että kansallisella oikeudella on merkitystä unionin oikeuden kannalta. Tämä ei tarkoita sitä, että kansallinen oikeus olisi kokonaisuudessaan tullut osaksi unionin oikeutta siinä mielessä, että unionin tuomioistuimilla ja muilla elimillä olisi toimivalta suoraan soveltaa ja tulkita kansallisia oikeusnormeja. Edellä on kuitenkin mainittu kolme tilannetta (tavaramerkkioikeus, pankkiunioni ja unionin sopimusvastuu), joissa unionin toimielimet joutuvat jopa suoraan soveltamaan kansallisia säännöksiä. Muilta osin unionin oikeus nojautuu kansalliseen oikeuteen ja hyödyntää sitä monin eri tavoin.

Kirjallisuudessa on katsottu, että unionin oikeus ja kansallinen oikeus muodostavat yhteisen oikeusalueen (”common legal space”).⁴⁶ Itse olen sitä mieltä, että tätä nykyä voidaan jo puhua kahden historiallisesti erilaisen oikeusjärjestyksen muodostamasta *yhteisestä oikeusjärjestelmästä*.⁴⁷ EU-tuomioistuin on todennut, että ”unionin oikeus on itsenäinen suhteessa jäsenvaltioiden oikeuteen ja kansainväliseen oikeuteen”.⁴⁸ Ehkä aika on kypsä sille, että itsenäisyyskäsite liitettäisiin vastaisuudessa vain unionin oikeuden ja kansainvälisen oikeuden väliseen suhteeseen? Unionin oikeudella ja kansallisella oikeudella on kyllä omat erityispiirteensä mutta siinä määrin myös liittymäkohtia, että yhteinen oikeusjärjestelmä tuntuu sovelialta käsitteeltä tämän oikeudellisen kokonaisuuden hahmottamiseen.

⁴⁴ Prek – Lefèvre 2017, s. 374–378 ja siinä mainittu oikeuskäytäntö.

⁴⁵ Yhdistetyt asiat C-80/99-C-82/99, Flemmer, EU:C:2001:525, 54 kohta.

⁴⁶ Armin von Bogdandy, *The Transformation of European Law: The Reformed Concept and its Quest for Comparison*. Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2016–14.

⁴⁷ Rosas – Armati 2018, s. 15, 51 ja 63.

⁴⁸ Ks. esim. lausunto 2/13 (alav. 2), 170 kohta.